Année 1958. — N° 19. Le Numéro : 50 francs. 26 Novembre 1958.

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : **800 fr.**; ETRANGER : **1.200 fr.**
(Compte chèque postal: 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1958

Séances des 12 et 13 Novembre 1958.

SOMMAIRE

Financement, gestion et vocation des H. L. M. (1).

FINANCEMENT, GESTION ET VOCATION DES H. L. M.

(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même en application de l'article 1er de la loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 28 de son règlement intérieur.)

1° Rapport, présenté au nom du Conseil économique, par M. Léon Robert.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. — *Historique et évolution de la législation H. L. M.*
1° Avant 1914;
2° De 1919 à 1939;
3° Après 1945.

II. — *Structures des H. L. M.*

A. — Nature et activité des différents organismes d'H. L. M.
Offices publics d'H. L. M.
Les sociétés d'H. L. M.
Sociétés anonymes d'H. L. M.
Sociétés anonymes coopératives d'H. L. M.
Sociétés de crédit immobilier.

B. — Organismes consultatifs.
Conseil supérieur des H. L. M.
Commission d'attribution des prêts.
Comités départementaux des H. L. M.

C. — Contrôle des organismes d'H. L. M.
Contrôle des administrations centrales.
Contrôle de la caisse des dépôts et consignations.
Contrôle des collectivités locales.

D. — Normes et caractéristiques techniques des H. L. M.
H. L. M. à usage locatif.
H. L. M. destinées à l'accession à la propriété.

PREMIÈRE PARTIE

Financement.

I. — *Financement principal.*
Prêts de l'Etat à taux réduit.
Mécanisme des prêts à taux réduit.
Bonifications d'intérêt.
Primes et prêts spéciaux.

II. — *Financements complémentaires.*
Collectivités locales.
Caisses d'allocations familiales.
Employeurs.
Caisse des dépôts et consignations. — Caisses d'épargne.

III. — *Bilan du financement H. L. M.*
Réalisations effectuées. — Situation actuelle.

(1) Le compte rendu analytique des débats consacrés à cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* n° 26 du 13 novembre 1958.

DEUXIÈME PARTIE

Gestion des H. L. M.

Gestion administrative.
Gestion financière. — Loyers.
Gestion technique.
Politique foncière des organismes d'H. L. M.
Statuts des organismes d'H. L. M.
Participation des bénéficiaires à la gestion des organismes d'H. L. M.

TROISIÈME PARTIE

Vocation des H. L. M.

Vocation des H. L. M.
Attribution des logements locatifs H. L. M.
Bénéficiaires de la location coopérative et de l'accession à la propriété.
L'allocation de logement.
Les normes d'H. L. M.

CONCLUSION

Perspectives d'avenir.

ANNEXE

La construction sociale à l'étranger.

Le Conseil économique, à la demande unanime de sa commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, a décidé, au cours de sa séance du 11 février 1958, de se saisir du problème du financement, de la gestion et de la vocation des H. L. M.

Pour mener à bien son étude, la commission a bénéficié du concours des services du ministère de la construction, de la caisse des dépôts et consignations, qui a effectué à ce sujet des études particulières, du Crédit foncier de France, de l'union nationale des caisses d'allocations familiales et des comités paritaires du logement.

En outre, il a été possible d'établir une documentation sur le concours des collectivités locales par l'exploitation d'une enquête auprès des préfets.

Enfin, l'ensemble des organismes d'H. L. M., offices, sociétés anonymes, sociétés de crédit immobilier et coopératives ont bien voulu répondre à diverses enquêtes tant en ce qui concerne leur gestion que leur vocation.

La commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme se félicite de ces concours et tient à adresser ses remerciements à tous ceux qui ont contribué à la préparation et à l'élaboration de ce rapport.

INTRODUCTION

I. — Historique et évolution de la législation H. L. M.

1° AVANT 1914

Dès la seconde moitié du XIXe siècle, l'existence d'un problème de l'habitat ouvrier se posa avec acuité, alors que l'on était encore en pleine économie libérale. L'une des premières et des plus dramatiques conséquences du phénomène d'industrialisation massive qui caractérisa cette époque fut, en effet, la congestion des centres urbains, l'entassement des familles dans des logements sans air et sans lumière, là création et l'extension des banlieues lépreuses.

Sans doute un certain nombre d'employeurs entreprirent la construction de logements pour leur personnel, mais ces réalisations restaient très en deça des besoins. Elles étaient faites, d'autre part, le plus souvent, sous le double signe du paternalisme (le logement accessoire du contrat de travail était alors la règle) et de l'économie; les corons du Nord sont, à cet égard, un exemple particulièrement significatif. L'objectif était de fixer la main-d'œuvre, beaucoup plus que de répondre aux besoins du travailleur et de sa famille.

Les premières tentatives pour porter remède à cette situation furent le fait à la fois de philanthropes de la bourgeoisie sociale et de syndicats ouvriers. Après l'intervention de la loi de 1867 sur les sociétés, on assista à la constitution, dans plusieurs villes de France, de fondations et de sociétés anonymes par actions ayant pour objet la construction de logements ouvriers. Dans le même temps, des syndicalistes ouvriers entreprirent une action parallèle en créant des sociétés coopératives. Aussi, à la fin du XIXe siècle, existait-il déjà en France plusieurs dizaines d'organismes d'H. B. M.

Un mouvement d'opinion se trouva ainsi peu à peu créé et, le 30 novembre 1894, le Parlement adoptait, sur la proposition de Jules Siegfried, la première loi tendant à faciliter la construction de « logements économiques ». Ce texte avait surtout pour objet de dégrever fiscalement les habitations à loyer réduit et d'encourager la constitution d'organismes privés de construction à profit limité. Il autorisait, d'autre part, les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux, ainsi que la caisse nationale des retraites à apporter à ces organismes une certaine aide financière.

La loi de 1894 fut abrogée et remplacée par la loi du 12 avril 1906, due à l'initiative de Paul Strauss, qui reprenait les mesures antérieures en les complétant. Elle fixait déjà les dispositions essentielles dans le domaine de la construction d'H. B. M. destinées à la location simple, et autorisait les collectivités locales à aider les sociétés d'H. B. M. par des prêts et des souscriptions d'actions ou d'obligations.

Deux ans plus tard, la loi du 10 avril 1908, dite loi Ribot, créait les sociétés de crédit immobilier et déterminait les modalités de l'aide susceptible d'être consentie par leur intermédiaire, sous forme de prêts hypothécaires, pour l'accession à la propriété du logement familial.

D'autre part, pour la première fois, elle prévoyait l'intervention directe de l'Etat dans le financement des H. B. M. En application de la loi Ribot, l'Etat prêtait, en effet, directement aux sociétés de crédit immobilier au taux de 2 p. 100, après s'être procuré les ressources nécessaires auprès de la caisse nationale des retraites, à un taux un peu plus élevé; la différence était prise en charge par le Trésor.

Enfin, la loi du 23 décembre 1912, dite loi Bonnevay, posait la notion du logement populaire, service public, en créant les offices publics d'H. B. M., établissements constitués à l'initiative des départements ou des communes et ayant pour objet la construction de logements locatifs; par là même, elle écartait l'intervention directe de l'Etat et des collectivités locales, lesquelles n'étaient admises à construire qu'à titre exceptionnel.

En 1914, on dispose donc d'un ensemble de textes qui confère déjà une certaine efficacité à l'action des promoteurs du mouvement H. B. M. Cependant, l'aide financière de l'Etat reste limitée puisque celui-ci n'intervient directement qu'en faveur des seules sociétés de crédit immobilier, les autres organismes d'H. B. M. ne bénéficiant encore que d'exemptions fiscales.

2° DE 1919 A 1939

Dès la fin des hostilités, on se trouve aux prises avec des difficultés accrues en matière de logement, dues aux destructions de guerre, et à la raréfaction de l'initiative privée en matière de construction locative, également à la poursuite du mouvement de concentration urbaine.

Aussi, est-on conduit très vite à renforcer le secteur semi-public des H. B. M. Dès le 31 mars 1919, une loi autorise l'octroi de subventions de l'Etat aux organismes constructeurs d'H. B. M. destinées à des familles nombreuses.

Puis, la loi du 24 octobre 1919, modifiée et complétée par la loi du 26 février 1921, étend l'intervention de l'Etat en matière de financement aux organismes constructeurs d'H. B. M., sociétés et offices; désormais, des prêts à taux réduits seront consentis directement par l'Etat, dans la limite d'un crédit annuel fixé par la loi de finances. La caisse des dépôts et consignations n'agit plus pour son propre compte, mais pour le compte de l'Etat auquel elle avance les sommes nécessaires. Le Trésor prend en charge la différence entre le taux d'intérêt calculé d'après le produit moyen de l'ensemble des placements des fonds des caisses d'épargne et le taux des avances consenties aux organismes d'H. B. M.: 2 p. 100 s'il s'agit d'organismes constructeurs; 2,50 p. 100 lorsqu'il s'agit de sociétés de crédit immobilier (ce dernier taux a été ensuite ramené à 2 p. 100).

La loi du 26 février 1921 marque une étape importante, car les principes qu'elle a posés en matière de financement des prêts à taux réduit sont toujours valables.

Cependant, on se trouve en présence de textes relativement nombreux et dispersés. La nécessité d'une codification se fait sentir; elle sera réalisée par la loi du 5 décembre 1922, qui constitue le fondement de la législation H. B. M. et dont les dispositions essentielles sont restées en vigueur pendant près de trente années. Aujourd'hui encore, la législation H. L. M. s'inspire très largement de la codification de 1922.

Il est intéressant de rappeler que l'article 1er de ce texte pose, en principe, que les H. B. M. sont destinés « aux personnes peu fortunées et notamment aux travailleurs vivant principalement de leur salaire ».

Mais l'existence d'une base législative et réglementaire cohérente ne suffit pas. Il faut aussi, et surtout, disposer d'un volume de crédits suffisants.

Sur l'initiative du ministre Loucheur, est votée le 13 juillet 1928 une loi qui, pour la première fois, établit un programme de constructions pluri-annuel à réaliser dans le cadre de la législation H. B. M.; il s'agit d'un programme de 260.000 logements s'échelonnant sur cinq ans, pour lesquels sont prévus les crédits nécessaires au titre des prêts à taux réduit.

La loi Loucheur, d'autre part, étend le bénéfice de la législation H. B. M. à de nouvelles catégories sociales en créant les « immeubles à loyer moyen ».

A ce nouveau type de logement, destiné aux travailleurs plus aisés, la loi du 28 juin 1930 devait venir ajouter un type intermédiaire: « l'habitation à bon marché améliorée ». (Ces deux types de logement ont été supprimés après 1945).

De 1929 à 1933, en application de la loi Loucheur, huit milliards 200 millions de prêts à taux réduit sont affectés à la construction d'H. B. M. Mais pour des causes diverses, dont notamment les besoins accrus de l'Etat en d'autres domaines et le resserrement de la trésorerie de la caisse des dépôts et consignations, cet effort ne devait pas être poursuivi. De 1934 à 1939 les réalisations atteignent à peine 2 milliards, dont 124 millions seulement en 1939.

Sur le plan législatif, un décret-loi du 24 mai 1938 venait, en les modifiant sur quelques points, conférer une valeur permanente à un certain nombre de dispositions de la loi du 13 juillet 1928 qui n'avait en principe qu'un caractère temporaire.

Malgré les multiples difficultés rencontrées, dans le domaine financier notamment, le mouvement H. B. M. a su entre les deux guerres affirmer son autorité en même temps que la portée sociale de son action. En 1939, les organismes d'H. B. M.; offices publics, sociétés anonymes, sociétés coopératives et sociétés de crédit immobilier, couvraient tout le territoire métropolitain et s'étendaient même à l'Algérie. Quant aux réalisations, le bilan s'établissait sensiblement comme suit:

Au moyen des 11 milliards et demi de crédits mis au total par l'Etat à leur disposition, complétés par des emprunts contractés sur le marché libre, par l'aide des collectivités locales, également par l'apport des attributaires, les organismes d'H. B. M. avaient en 1939 assuré la construction d'environ 170.000 logements locatifs, dont 130.000 étaient l'œuvre des offices publics et 40.000 avaient été édifiés par les sociétés. On estime d'autre part à 150.000 le nombre de familles qui avaient pu à cette date accéder à la propriété grâce au concours des sociétés de crédit immobilier et des coopératives d'H. B. M.

Les réalisations en matière d'habitations à bon marché améliorées et d'immeubles à loyer modéré, lesquelles sont comprises dans ces chiffres globaux, étaient respectivement de l'ordre de 10.000 et de 13.000 logements.

3° Après 1945

Après la libération, devant l'ampleur des destructions subies par notre pays, les efforts de l'Etat durent être consacrés d'abord à la reconstruction de l'équipement de production, ensuite à l'œuvre de reconstruction des immeubles d'habitation. Aussi, pendant les deux années qui suivirent la cessation des hostilités, la législation sur les H. B. M. resta-t-elle en sommeil.

Cependant, devant l'aggravation constante de la crise du logement, ont prit conscience de la nécessité de relancer l'œuvre de construction nouvelle et on se tourna vers le secteur des H. B. M. qui avait déjà fait ses preuves avant guerre.

En 1946, les attributions en matière d'H. B. M., qui avaient été rattachées successivement à divers départements ministériels et, en dernier lieu, au ministère de la santé publique, étaient transférées au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme.

Mais la conjoncture avait évolué de telle manière que les dispositions antérieures se révélaient périmées. Il était indispensable, notamment, d'adapter le système de financement aux nouvelles conditions économiques.

Ce fut l'œuvre de la loi du 3 septembre 1947 qui marqua la reprise de l'activité des organismes d'H. B. M. Parmi les dispositions essentielles de ce texte figuraient pour la construction d'immeubles locatifs l'allongement de la durée d'amortissement des prêts à taux réduit, portée de 40 à 65 ans, la remise totale des intérêts pendant deux ans et la remise de la moitié des intérêts pendant les huit années suivantes, un différé d'amortissement pendant cinq ans. D'autre part, le législateur confiait à des arrêtés ministériels le soin de fixer les H. B. M. de nouvelles caractéristiques, de déterminer le montant maximum des prêts, des prix de revient, le taux des avances de l'Etat et le montant des loyers maxima. A la fin de 1947, la plupart de ces textes d'application entraient en vigueur.

Dès avant l'intervention de cette réforme, la loi du 30 mars 1947 avait ouvert un crédit d'engagement de 9 milliards, au titre des prêts à taux réduit.

Malgré les multiples difficultés rencontrées par les responsables des organismes d'H. B. M., très vite ceux-ci dépassent leur rythme d'avant-guerre. Parallèlement, l'effort de l'Etat va croissant: les crédits d'engagement sont portés à 21 milliards pour 1948, à 30 milliards pour 1949, à 41 milliards pour 1950. L'institution en 1948 de l'allocation-logement devait faciliter ultérieurement l'équilibre financier des constructions et permettre progressivement aux organismes d'H. B. M. d'accentuer la portée sociale de leur action.

Par ailleurs, aux prêts à taux réduit vient s'ajouter, en application de la loi du 8 mars 1949, la possibilité pour les offices et sociétés d'H. B. M. d'obtenir des bonifications d'intérêt pour les emprunts contractés sur le marché libre. En fait, la majeure partie de ces emprunts sera réalisée auprès des caisses d'épargne. La loi du 24 juin 1950 autorise en effet les administrateurs des caisses d'épargne à consentir des prêts aux organismes d'H. B. M. non seulement par imputation sur leur fortune personnelle ainsi que le prévoyait déjà la législation antérieure, mais aussi par utilisation d'une partie de leurs dépôts (sous réserve de l'obtention de la garantie d'une collectivité locale).

Jusqu'en 1947 les loyers des H. B. M. avaient été fixés par les organismes dans la limite des maxima de valeur locative déterminés par l'administration, auxquels les loyers devaient, en principe, être inférieurs. En fait, les organismes d'H. B. M. eurent tendance à appliquer intégralement la valeur locative. Aussi, la loi du 3 septembre 1947 abandonna-t-elle la notion de valeur locative maximum pour celle de loyer maximum.

Jusqu'en 1953, les maxima de loyer sont fixés forfaitairement, par arrêtés interministériels, en fonction des types de logements, des plafonds différents étant prévus suivant qu'il s'agit d'H. B. M. construites avant ou après 1939, pour les premières, on affecte d'un certain cœfficient les maxima de valeur locative applicables avant guerre; pour les secondes, on détermine un plafond de loyer forfaitaire susceptible d'assurer l'équilibre des opérations de construction, compte tenu du prix de revient moyen et des modalités de financement en vigueur.

La loi du 21 juillet 1950 substitue l'appellation « Habitations à loyer modéré » à l'ancienne dénomination « Habitations à bon marché ».

A la même époque intervient la législation sur les primes et les prêts spéciaux à la construction. Il s'agit, en principe, d'encourager la reprise de l'initiative privée en matière de construction. Aussi les organismes d'H. L. M. sont-ils, à l'origine, exclus du bénéfice de ces nouvelles dispositions.

Cependant, dès 1952, on leur reconnaît la possibilité de construire au moyen des primes et des prêts spéciaux. Mais il y a lieu d'observer que si les sociétés d'H. L. M. ont pu effectivement bénéficier de ces facilités nouvelles, les offices publics, malgré les termes formels de la loi, s'en sont trouvés pratiquement exclus. Leur qualité d'établissements publics leur interdit en effet de souscrire les effets émis par le sous-comptoir des entrepreneurs. Il y a là une situation de fait très regrettable étant donné l'importance du rôle qui incombe aux offices publics.

En 1953, des modifications importantes sont apportées au mode de fixation des loyers H. L. M.: le décret 53-700 du 9 août 1953 pose le principe de l'application aux H. B. M. construites avant guerre du régime des loyers institué par la loi du 1er septembre 1948 (surface corrigée), des abattements forfaitaires étant toutefois apportés au prix de base au mètre carré. Pour les constructions réalisées après guerre, le décret du 9 août pose également le principe de la surface corrigée. mais le prix du mètre carré est fixé compte tenu d'un loyer global annuel moyen, arrêté par l'administration pour chaque groupe d'immeubles.

Le régime des loyers des H. L. M. construites après guerre sera à nouveau modifié par un décret du 20 mai 1955 (art. 215 et suivants du code de l'urbanisme et de l'habitation). Désormais, un arrêté déterminera des minima et des maxima pour les prix de base au mètre carré de surface corrigée afférents aux différents types de logements H. L. M.; le taux de loyer sera fixé par chaque organisme dans les limites ainsi établies.

Il convient de rappeler qu'en dehors du secteur H. L. M. proprement dit, l'année 1953 voit le lancement de la formule du « logement économique et familial » ouvrant droit aux primes à 1.000 francs et aux prêts spéciaux à concurrence de 80 p. 100 du prix de revient, ainsi que l'institution de la contribution patronale obligatoire de 1 p. 100 en faveur du logement.

Cependant, le régime des prêts à taux réduit pour la construction d'H. L. M. locatives est sensiblement modifié par l'arrêté du 8 février 1954, toujours en vigueur. La durée d'amortissement est ramenée à quarante-cinq ans, avec un différé d'amortissement pendant les trois premières années; l'intérêt est fixé au taux de 1 p. 100, une remise totale des intérêts étant consentie pendant les trois premières années. Conformément à la réglementation antérieure, le montant maximum du prêt reste fixé à 85 p. 100 du prix de revient lorsque son remboursement est garanti par une collectivité locale et à 70 p. 100 dans le cas contraire.

Toutefois, le régime particulier institué par la loi du 24 mai 1951, modifiée par la loi du 7 février 1953, pour la construction de logements destinés aux fonctionnaires, est maintenu: les prêts afférents à ces logements peuvent couvrir le montant total du coût de la construction, sans garantie des collectivités locales.

Pour les opérations d'accession à la propriété, le délai maximum de remboursement est fixé à trente ans et le taux d'intérêt à 2 p. 100, une remise annuelle de la moitié des intérêts étant prévue pendant les dix premières années.

Des maxima de prêts forfaitaires sont fixés en fonction des différents types de logements et de la composition de la famille. Les maxima actuellement en vigueur ont été déterminés par l'arrêté du 11 août 1956.

C'est en 1954 également qu'est tenté un effort pour préciser la vocation des organismes d'H. L. M.: un décret et un arrêté du 27 mars 1954 définissent les conditions d'occupation minima ainsi que les plafonds des ressources des bénéficiaires de la législation H. L. M. A la même date est établie une réglementation de l'attribution des logements édifiés par les organismes d'H. L. M.: en fait, l'application stricte de cette réglementation est apparue très difficile et les organismes d'H. L. M. ont été autorisés à adopter des modalités beaucoup plus souples.

Tout au cours de cette période, on assiste à un développement croissant de l'activité des organismes d'H. L. M. Les crédits d'engagement annuels mis à leur disposition, fixés en 1951 et en 1952 respectivement à 45 et à 46 milliards, atteignent 75 milliards en 1953, 99 milliards en 1954, 130 milliards en 1955 et 170 milliards en 1956. A ces crédits s'ajoutent les emprunts bonifiés contractés notamment auprès des caisses d'épargne, les prêts spéciaux du Crédit foncier (dont, toutefois, ainsi que nous l'avons indiqué, peuvent seules bénéficier les sociétés d'H. L. M., à l'exclusion des offices publics), enfin les différents financements complémentaires: contribution patronale de 1 p. 100; prêts des caisses d'allocations familiales, de sécurité sociale, aide consentie par les collectivités locales.

Au 31 décembre 1956, le nombre total des logements nouveaux mis en construction ou en cours d'adjudication par les organismes s'élève à environ 450.000, dont 350.000 pour la location et 100.000 pour l'accession à la propriété. La majeure partie de cet effort a été réalisée au cours des quatre ou cinq années précédentes.

L'année suivante, le Parlement adopte la loi-cadre du 7 août 1957 sur la construction et les équipements collectifs. Ce texte présente un intérêt exceptionnel. Nous rappellerons notamment qu'il fixe comme objectif la construction de 300.000 logements en moyenne chaque année et qu'il fait une très large place au secteur H. L. M. Parmi ses dispositions essentielles, figure l'établissement d'un programme quinquennal couvrant les années 1957 à 1961 et comportant, en ce qui concerne les H. L. M., des crédits globaux inconditionnels de 760 milliards, dont 600 milliards pour les opérations locatives et 160 milliards pour l'accession à la propriété.

La loi du 7 août 1957 prévoit, d'autre part, indépendamment d'une réforme d'ensemble du financement de la construction, des modifications à la législation H. L. M. afin d'améliorer les conditions d'activité des organismes.

Les mesures intervenues en 1958 sont étudiées dans le corps du présent rapport; elles intéressent notamment les caractéristiques des H. L. M., à usage locatif (arrêté du 22 mars 1958), l'approbation des nouveaux statuts types des sociétés anonymes d'H. L. M. et des sociétés de crédit immobilier (décrets du 15 et du 19 avril), l'institution de commissions de contrôle pour l'attribution des logements dans les H. L. M. (décrets du 11 septembre 1958).

D'autres mesures sont en cours d'élaboration dans le cadre notamment des pleins pouvoirs conférés au Gouvernement par la loi du 3 juin 1958.

II. — Structures des H. L. M.

A. — Nature et activité des différents organismes d'H. L. M.

La mise en œuvre de la législation H. L. M. incombe à des organismes spécialement constitués à cet effet.

On doit toutefois observer que la loi de 1912, reprise par la loi du 5 décembre 1922, avait autorisé les communes à entreprendre des constructions d'H. B. M. sous certaines conditions (logements collectifs destinés à des familles de plus de trois enfants).

Depuis la guerre, les communes ont renoncé définitivement à construire directement des H. L. M., préférant apporter leur appui aux organismes spécialisés dans cette tâche. Cette politique est sans aucun doute plus conforme à la vocation des collectivités locales et d'une efficacité plus certaine.

Les organismes d'H. L. M. peuvent se répartir entre différentes catégories: d'une part organismes de droit public (offices publics) et organismes de droit privé (sociétés anonymes, sociétés coopératives et sociétés de crédit immobilier), d'autre part, organismes de construction et de gestion (offices publics, sociétés anonymes et coopératives) et organismes de prêts (sociétés de crédit immobilier).

Nous ajouterons seulement, pour mémoire, les fondations qui, sous réserve d'être reconnues d'utilité publique, pouvaient également entreprendre avant guerre la construction d'H. L. M., ainsi que les associations reconnues d'utilité publique, les sociétés et unions de sociétés mutualistes qui, sous certaines conditions, étaient habilitées à consentir des prêts individuels dans le cadre de la législation H. L. M.

Le rôle de ces organismes a toujours été extrêmement réduit et, depuis 1945, nous nous trouvons seulement en présence de quatre catégories d'organismes: les offices publics d'H. L. M. les sociétés anonymes et les sociétés coopératives d'H. L. M., les sociétés de crédit immobilier.

Les offices publics d'H. L. M

Ainsi que nous l'avons rappelé, les offices publics d'H. L. M. ont été institués par la loi du 23 décembre 1912.

Ce sont des établissements publics qui, actuellement, sont à caractère administratif. Ils sont créés après avis du comité départemental des H. L. M. et du comité permanent constitué au sein du conseil supérieur des H. L. M., par décret en conseil d'Etat, à la demande soit d'un conseil municipal, soit d'un conseil général, soit encore à la demande des conseils municipaux de plusieurs communes ayant constitué un syndicat.

La demande de création doit être accompagnée d'une délibération du conseil municipal ou du conseil général votant une dotation dont le montant minimum est actuellement fixé à 5 millions, destinée à assurer à l'office les ressouces nécessaires à sa mise en activité.

Les offices publics ont pour objet essentiel la construction et la gestion d'immeubles d'habitations dans le cadre de la législation H. L. M. ... également, bien entendu, la réalisation et la gestion de toutes les installations annexes nécessaires.

Les logements édifiés par les offices publics sont destinés exclusivement aujourd'hui à la location simple. Avant guerre, quelques offices avaient pratiqué la formule de location-vente, permettant l'accession à la propriété individuelle grâce au paiement par le locataire, en sus du loyer, d'une annuité représentant une partie du capital à amortir. Depuis 1947, les offices publics pratiquent uniquement la location simple; ceci, à notre sens, est conforme à la fois à leur vocation propre et aux besoins actuels qui sont particulièrement importants dans le secteur locatif.

En fait, depuis dix ans, les offices d'H. L. M. assurent dans une très large proportion, la réalisation des programmes locatifs. C'est dire l'importance exceptionnelle du rôle qui leur incombe et qui ne peut que s'accroître en fonction de l'augmentation des besoins et de la mobilité accrue de la main-d'œuvre.

Nous examinerons plus loin, à l'occasion du financement des H. L. M. et de la vocation des H. L. M., les problèmes qui se posent aux offices en matière de loyer, de rémunération et de gestion.

Les offices sont gérés par un conseil d'administration de vingt et un membres, comprenant six membres nommés par le préfet, six membres élus par le conseil municipal, le comité du syndicat de communes ou le conseil général, des membres élus par différentes institutions et deux représentants des locataires élus par ces derniers. Le décret du 9 août 1958 a institué d'autre part l'incompatibilité entre la qualité de locataire et celle d'administrateur, exception faite des deux représentants des locataires.

En tant qu'établissements publics, les offices d'H. L. M. sont soumis à la tutelle du ministère de l'intérieur. Ils sont d'autre part soumis aux différents contrôles prévus par la législation H. L. M. que nous rappelons ci-après.

On compte actuellement 322 offices publics d'H. L. M. en métropole et 12 en Algérie. Ils se décomposent comme suit:

240 offices communaux;

6 offices intercommunaux;

88 offices départementaux.

L'importance de ces différents offices est évidemment très variable. Alors que le patrimoine de l'office de la Seine compte 31.000 logements (dont 7.000 en cours de construction) (1), celui de tel autre office départemental ou communal comptera seulement deux ou trois cents logements. C'est-à-dire que les problèmes posés par la construction et la gestion des immeubles diffèrent sensiblement d'un office à l'autre: il est cependant souhaitable et possible de dégager à cet égard quelques idées directrices. C'est ce à quoi nous nous efforcerons de parvenir dans la suite du présent rapport.

Les sociétés d'habitations à loyer modéré.

A la différence des offices publics, les sociétés d'H. L. M. sont des organismes de droit privé. Sociétés à forme commerciale, elles sont régies par le droit des sociétés par actions et notamment par la loi de 1867 modifiée.

Leur administration est assurée dans les conditions habituelles des sociétés anonymes par actions par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par les sociétaires réunis en assemblée générale et qui est représenté par le président directeur général. Le conseil d'administration doit rendre compte chaque année de sa gestion à l'assemblée générale ordinaire.

Des assemblées générales extraordinaires ont à connaître des modifications statutaires, des augmentations de capital, des dissolutions de sociétés, etc...

Les administrateurs sont responsables de leurs actes de gestion. Enfin, les sociétés d'H. L. M. peuvent, comme les sociétés commerciales ordinaires, être mises en faillite ou en liquidation judiciaire.

Toutefois, en tant qu'organismes d'H. L. M., les sociétés d'habitations à loyer modéré sont régies par un certain nombre de dispositions particulières dont nous rappellerons seulement les principales:

Obligation d'obtenir, avant leur constitution, l'agrément préalable du ministère de la construction, délivré après avis du comité départemental des H. L. M. et du comité permanent du conseil supérieur des H. L. M.;

Approbation par arrêté ministériel des statuts, lesquels doivent être conformes aux statuts-types établis par l'administration;

Limitation des dividendes, qui ne peuvent excéder 6 p. 100. (En fait, les sociétés d'H. L. M. et tout particulièrement les coopératives, ne distribuent presque jamais de dividendes);

Gratuité des fonctions d'administrateur;

Capital social initial fixé à un minimum de 5 millions;

Modifications statutaires, dissolution et liquidation de l'actif soumises à l'approbation du ministère de la construction.

D'autre part, les sociétés d'H. L. M., comme les offices publics, sont soumises aux dispositions de la législation H. L. M. en ce qui concerne leurs opérations de construction et de gestion (normes des logements, financement, attribution, loyers, etc...).

Mais l'activité des sociétés d'H. L. M. diffère sensiblement suivant la catégorie à laquelle elles appartiennent. Ainsi que nous l'avons rappelé, on distingue en effet trois sortes de sociétés d'H. L. M.: les sociétés anonymes, les sociétés coopératives, les sociétés de crédit immobilier.

(1) Chiffres au 31 décembre 1957.

Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré.

Instituées par la loi du 12 avril 1906, les sociétés anonymes d'H. L. M. ont exclusivement pour objet la construction et la gestion de logements destinés à la location simple. A cet égard, leur activité se situe par conséquent dans le même secteur que celle des offices publics d'H. L. M.

On compte à l'heure actuelle 545 sociétés anonymes d'H. L. M. en France et 8 en Algérie, plus une en Guyane et une à la Martinique. Beaucoup d'entre-elles ont été créées à l'initiative d'employeurs soucieux de contribuer au logement de leur personnel.

La situation des locataires des sociétés anonymes d'H. L. M. ne diffère pas sensiblement de celle des locataires des offices publics d'H. L. M., si ce n'est qu'ils ne sont pas représentés au sein du conseil d'administration.

Les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré.

Les sociétés coopératives d'H. L. M. sont des sociétés anonymes à capital variable régies, indépendamment de la législation H. L. M., par le titre III de la loi de 1867 modifiée et, sauf certaines dispositions particulières, par la loi du 10 septembre 1947, portant statut de la coopération.

Leur action s'exerce essentiellement dans deux secteurs:

— d'une part, la construction d'immeubles destinés à la location-coopérative;

— d'autre part, l'accession à la petite propriété individuelle au moyen de la location-attribution.

Les sociétés coopératives sont en outre habilitées à effectuer des opérations de location simple. En fait, leur activité en ce domaine est très limitée et elles se consacrent presque exclusivement soit à la location-coopérative, soit à la location-attribution.

On doit observer qu'une circulaire ministérielle en date du 25 septembre 1956 fait obligation aux sociétés coopératives d'H. L. M., constituées postérieurement à cette date, de se spécialiser dans l'une ou l'autre de ces deux formules. Seules les coopératives d'H. L. M., constituées antérieurement et qui avaient déjà pratiqué à la fois la location-coopérative et la location-attribution, ont été autorisées à poursuivre leur activité dans ces deux secteurs.

La distinction ainsi établie nous semble être parfaitement justifiée; en effet, les opérations de location-coopérative et de location-attribution diffèrent assez sensiblement dans leur esprit comme dans leurs modalités.

La location-coopérative.

L'idée s'est fait jour très vite, après la remise en activité des organismes d'H. L. M. consécutive à l'intervention de la loi du 3 septembre 1947, de recourir à la coopération pour grouper les personnes qui, ne pouvant pas ou ne désirant pas accéder à la propriété individuelle, étaient disposées néanmoins à consentir pour leur logement un certain effort financier. Il s'agissait, tout en écartant les préoccupations d'accession à la propriété et en utilisant les facilités particulières de financement instituées pour la construction d'H. L. M. à usage locatif, de donner aux intéressés des garanties en contrepartie de leur participation aux dépenses de construction et de les faire bénéficier des avantages inhérents à la construction et à la gestion collectives.

La formule coopérative permettait de répondre à ces préoccupations: elle présentait, d'autre part, l'intérêt d'associer plus étroitement les attributaires des logements à la construction et à la gestion des immeubles: ainsi est née la notion de « location-coopérative ».

Ayant adhéré à la coopérative, le locataire-coopérateur souscrit, pour un montant équivalent, des actions qui sont immédiatement libérées. D'une manière générale, on peut considérer par conséquent que chaque locataire-coopérateur détient des actions représentant au moins 15 p. 100 du prix du logement qui lui est destiné.

Après achèvement de la construction, la situation du coopérateur est définie par un contrat dit de location-coopérative.

En vertu de ce contrat, la coopérative donne à bail au coopérateur, pour toute la durée pendant laquelle il reste propriétaire des actions souscrites, le logement choisi à l'origine. Le

coopérateur bénéficie par conséquent, sur ce logement, d'un véritable droit de location privilégiée attaché à la propriété des actions dont il est possesseur.

Il peut céder ce droit en même temps que les actions correspondantes, sous réserve de l'agrément du conseil d'administration. En cas de décès, le droit de location privilégiée est transmis à la personne qui hérite des actions souscrites.

Le locataire-coopérateur acquitte un loyer de rentabilité destiné à assurer l'équilibre financier de l'opération.

Après remboursement du ou des emprunts contractés, le montant du loyer doit se trouver normalement réduit aux seules dépenses d'exploitation et d'entretien.

L'amortissement de l'emprunt n'a pas d'effet sur le plan juridique: la coopérative reste seule propriétaire des logements édifiés, mais le locataire-coopérateur jouit évidemment de tous les droits des sociétaires.

La location-attribution.

La location-attribution avait déjà été très largement employée par les coopératives H. L. M. entre les deux guerres. C'est une formule d'accession à la propriété conçue dans un esprit coopératif: elle tend à conférer au coopérateur l'entière et exclusive propriété du logement édifié à son intention.

Le coopérateur n'est pas immédiatement propriétaire, mais ses droits sont concrétisés, dès l'origine, par des actions dont le montant correspond au prix de revient théorique de l'opération (valeur du terrain, apport complémentaire s'il y a lieu, et prêt consenti par l'intermédiaire de la coopérative) et, après achèvement de la construction, par un contrat dit de « location-attribution ».

Le sociétaire est tenu de libérer immédiatement au moins 15 p. 100 des actions souscrites par un apport de terrain ou par un versement en espèces. En fait, la participation du locataire-attributaire est bien souvent plus élevée du fait de la limitation des plafonds de prêts.

La libération du solde des actions souscrites est effectuée par versements échelonnés sur une période correspondant à la durée de remboursement du prêt consenti par l'intermédiaire de la coopérative.

Après libération de la totalité des actions souscrites, l'entière propriété du logement est transférée au coopérateur, lequel se trouve déchargé désormais de toute obligation financière. Cette opération est considérée comme un partage de l'actif social et donne seulement lieu à la perception d'un droit fixe d'enregistrement. S'il le désire, le locataire-attributaire peut procéder à une libération anticipée du capital souscrit et, par conséquent, abréger les délais initialement prévus pour le transfert de propriété.

Qu'il soit locataire-coopérateur ou locataire-attributaire, le coopérateur a la qualité de sociétaire. A ce titre, il participe activement, conformément au droit des coopératives, à l'administration de la société. Il détient le droit de vote aux assemblées générales ordinaire et extraordinaire (chaque coopérateur ne dispose que d'une seule voix, quel que soit le nombre d'actions qu'il détient), peut vérifier les comptes de la société, est habilité à faire partie du conseil d'administration, etc. Sa situation juridique est donc totalement différente de celle du locataire d'une société anonyme d'H. L. M. En droit et en fait, il s'agit d'une véritable auto-gestion par le coopérateur.

C'est sans doute là, en même temps que la souplesse des modalités d'intervention des coopératives H. L. M., ce qui explique le succès croissant qu'elles ont rencontré au cours de ces dernières années. Il est intéressant d'ailleurs d'observer que ce n'est pas là un phénomène spécial à la France, mais que dans un grand nombre de pays étrangers, qu'ils soient d'économie capitaliste ou socialiste, la formule coopérative du logement connaît un grand développement.

La France compte actuellement 293 coopératives H. L. M. pour la métropole et 29 pour l'Algérie, plus deux pour la Guadeloupe et une pour la Martinique.

Les sociétés de crédit immobilier.

A la différence des offices publics, des sociétés anonymes et coopératives H. L. M., les sociétés de crédit immobilier ne pratiquent pas la construction ni la gestion immobilières. Leur objet consiste exclusivement en l'octroi de prêts hypothécaires individuels, consentis pour la construction, la réparation ou l'aménagement de logements répondant aux normes de la législation H. L. M. Il s'agit donc exclusivement d'accession à la petite propriété par le crédit hypothécaire.

Avant 1945 elles étaient également autorisées à prêter pour l'acquisition de logements existants. La nécessité de consacrer tous les crédits disponibles à l'effort de construction a conduit à supprimer cette catégorie de prêts, qui subsistent seulement pour l'acquisition de maisons ou de logements nécessitant une remise en état.

L'emprunteur doit évidemment remplir les conditions générales prévues par la législation H. L. M. Il doit en outre effectuer un apport fixé en général à 20 p. 100 du coût de la construction et dont la plus grande partie est représentée par la valeur du terrain. Les prêts des sociétés de crédit immobilier ont été destinés jusqu'à présent en effet dans une grande majorité à la construction de maisons individuelles. Il n'est nullement exclu toutefois que ces organismes puissent également prêter pour la construction de logements en immeubles collectifs, sous réserve qu'il s'agisse d'accession à la propriété divise.

Les sociétés de crédit immobilier sont des sociétés anonymes par actions; leurs emprunteurs ne sont donc pas appelés, en droit, à participer à leur administration.

Ces organismes ont joué un rôle considérable entre les deux guerres, notamment dans l'application de la loi du 13 juillet 1928 dite loi Loucheur. Leur activité est encore aujourd'hui importante, mais on doit observer qu'il s'est constitué très peu de nouvelles sociétés de crédit immobilier depuis 1945: sans doute l'extension de la formule de la construction groupée explique-t-elle en partie ce fait.

On compte actuellement 276 sociétés de crédit immobilier dans la métropole et 7 en Algérie.

Dans son ensemble, la répartition des organismes d'H. L. M. se présente comme suit:

DÉSIGNATION	TERRITOIRE métropolitain.	ALGÉRIE et départements d'outre-mer.	TOTAL
Offices publics	322	12	334
Départementaux	dont 85	dont 3	
Municipaux	231	9	
Intercommunaux	6	»	
Sociétés anonymes	545	10	555
Sociétés coopératives	293	32	325
Sociétés de crédit immobilier	276	7	283
	1.436 +	61	
Nombre total d'organismes.	= 1.497		

Il est intéressant de rappeler que les organismes d'H. L. M. ont constitué à l'échelon national, sous forme de fédérations, des groupements dont l'objet essentiel consiste à défendre l'œuvre des H. L. M. et notamment à assurer les liaisons indispensables entre ces organismes et les pouvoirs publics.

B. — ORGANISMES CONSULTATIFS

Afin de faciliter l'application de la législation H. L. M. et d'associer à cette œuvre les personnalités qualifiées sur le plan local et sur le plan national ainsi que les représentants des organismes d'H. L. M., le législateur a prévu des organismes consultatifs.

Deux de ces organismes se situent à l'échelon national: le conseil supérieur des H. L. M. et la commission d'attribution des prêts.

Le conseil supérieur des H. L. M.

Ainsi que le précise l'article 154 du code de l'urbanisme et de l'habitation, le conseil supérieur est appelé à donner son avis sur toutes questions intéressant les H. L. M. et en particulier sur les projets de textes législatifs ou réglementaires.

Sa composition est fixée par le décret 52-706 du 18 juin 1952 modifié: il comprend notamment six membres de l'Assemblée nationale, trois membres du Conseil de la République et un membre du Conseil économique désignés par le ministre de la

construction, des représentants des différentes administrations et services ministériels intéressés, ainsi que des grands établissements de crédit (caisse des dépôts et consignations, crédit foncier), un membre du conseil d'Etat et un membre de la Cour des comptes, deux représentants des offices publics d'H. L. M. et un représentant des sociétés anonymes d'H. L. M., des coopératives, des sociétés de crédit immobilier et des comités départementaux.

Le conseil supérieur se réunit au moins une fois par an en séance plénière.

Au sein du conseil est constitué un comité permanent de douze membres (dont six représentants des administrations et de la caisse des dépôts et consignations, quatre représentants des différentes catégories d'organismes d'H. L. M. et deux membres du conseil supérieur élus). Le comité permanent instruit les affaires qui doivent être soumises au conseil supérieur. Il est appelé, d'autre part, à donner son avis sur la création et la dissolution des organismes d'H. L. M., sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur toutes les questions qui, en raison de l'urgence, lui sont soumises par le président du conseil supérieur. Ses réunions sont à l'initiative du ministre de la construction.

La commission d'attribution des prêts.

Instituée à l'origine par la loi du 3 septembre 1947, la commission d'attribution des prêts est appelée, conformément aux dispositions de l'article 196 du code de l'urbanisme et de l'habitation, à formuler des propositions pour l'octroi aux organismes d'H. L. M. des prêts de l'Etat à taux réduit et des bonifications d'intérêts.

Elle comprend six représentants des administrations intéressées, un représentant de la caisse des dépôts et consignations, quatre représentants des différentes catégories d'organismes d'H. L. M. élus pour trois ans par ces organismes.

La commission d'attribution des prêts joue un rôle prépondérant dans la répartition et par conséquent dans l'utilisation des crédits mis par l'Etat à la disposition des organismes d'H. L. M.

En agissant sur le secteur-clé du financement, elle peut infléchir, par ses propositions, la politique d'ensemble des H. L. M., encore que la décision, dans chaque cas particulier, appartienne en dernier ressort au ministre des finances et au ministre de la construction.

Les comités départementaux des H. L. M.

Les comités départementaux des H. L. M. prévus par l'article 155 du code de l'urbanisme et de l'habitation, se sont substitués aux comités de patronage qui existaient avant-guerre.

Ce sont principalement des organismes d'information et de liaison. Il leur appartient également de susciter les initiatives qu'ils jugent nécessaires, de formuler auprès du conseil supérieur leurs observations et suggestions concernant l'application de la législation H. L. M. sur le plan départemental. Ils ont à connaître enfin de la création et de la dissolution des organismes d'H. L. M. et de crédit immobilier.

La composition des comités départementaux est définie par le décret 56-543 du 6 juin 1956; ils comprennent des membres nommés par le conseil général (et qui peuvent être choisis au sein des municipalités), des membres nommés par le préfet, des administrateurs des différentes catégories d'organismes d'H. L. M., enfin des représentants des groupements des caisses d'allocations familiales, des caisses d'épargne, des groupements familiaux, des groupements professionnels, de la chambre d'agriculture.

Il doit être constitué en principe un comité pour chaque département. En fait, on compte actuellement 94 comités départementaux des H. L. M. (dont 4 pour l'Algérie). Leur activité est assez variable suivant les départements.

C. — Contrôle des organismes d'H. L. M.

Il n'est pas inutile de rappeler rapidement les différents contrôles auxquels sont soumis les organismes d'H. L. M. Ces derniers se sont plaints souvent en effet de la multiplicité de ces contrôles et de la superposition de certains d'entre-eux, en faisant observer qu'il en résulte des complications et des retards qui se répercutent sur les délais de réalisation des programmes et, finalement, sur les prix de revient.

Dans ses grandes lignes, le contrôle des organismes d'H. L. M. peut s'inscrire dans le schéma suivant :

Contrôle des administrations centrales.

Le ministre de la construction et le ministre des finances ont à connaître de l'activité générale de tous les organismes d'H. L. M. et de crédit immobilier, qu'il s'agisse de leur constitution, de leur dissolution, de leur financement ou de leurs réalisations.

Ils peuvent en conséquence exercer sur place tous les contrôles qu'ils jugent nécessaires, tant financiers et administratifs que techniques. Ces opérations de contrôle sont effectuées principalement par l'inspection des finances, par la cour des comptes et par les services départementaux du ministère de la construction.

De son côté, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, le ministère de l'intérieur exerce sur les offices publics d'H. L. M. son pouvoir de tutelle. Il a d'autre part à connaître des décisions prises par les collectivités locales pour garantir les emprunts contractés par les organismes d'H. L. M.

Contrôle de la caisse des dépôts et consignations.

La caisse des dépôts et consignations, par l'intermédiaire de laquelle sont consentis aux organismes d'H. L. M. les prêts de l'Etat à taux réduit, est habilitée à vérifier les livres et pièces de comptabilité des organismes emprunteurs, lesquels doivent d'autre part lui adresser chaque année leur bilan et compte d'exploitation.

Contrôle des collectivités locales.

On verra plus loin l'importance du rôle joué jusqu'à présent par la garantie des collectivités locales dans le financement des H. L. M.

En contrepartie, le législateur a autorisé les départements, les communes et les chambres de commerce à faire contrôler les opérations et les écritures des offices, des sociétés d'H. L. M. et de crédit immobilier dont ils garantissent les emprunts.

Ce contrôle est exercé par des agents désignés par le préfet.

Le principe du contrôle des organismes d'H. L. M. ne semble pas devoir être mis en cause: offices et sociétés d'H. L. M. et de crédit immobilier reconnaissent d'ailleurs la nécessité de ce contrôle, qui constitue en quelque sorte un label les distinguant nettement des autres organismes constructeurs et garantissant le respect de la législation qui les régit.

Mais il est certain qu'un effort de coordination et d'unification est éminemment souhaitable.

D. — Normes et caractéristiques techniques des H. L. M.

Dès les premières années d'application de la législation H. L. M., les logements édifiés furent soumis à des normes de superficie et de valeur locative. Celles-ci restèrent sensiblement identiques jusqu'en 1939, exception faite du relèvement progressif de la valeur locative et de l'institution des habitations à bon marché améliorées et des immeubles à loyer moyen (voir l'étude historique).

En même temps qu'elle instaura de nouvelles modalités de financement adaptées à la conjoncture d'après guerre, la loi du 3 septembre 1947 confia à un arrêté le soin de déterminer de nouvelles normes pour les H. L. M.

Les normes fixées par l'arrêté du 19 décembre 1947 marquaient un progrès très sensible par rapport à 1922, tant en ce qui concerne la superficie des logements que leur équipement. Depuis 1951, ces normes ont été modifiées à de nombreuses reprises et les organismes d'H. L. M. dénoncent les difficultés et les retards causés par ces changements successifs.

On doit observer d'autre part que cette évolution a été dans le sens d'une réduction des maxima de surface et des éléments de confort. Nombreux sont les dirigeants des organismes d'H. L. M. qui s'inquiètent d'une telle politique. On peut craindre en effet que l'on aboutisse progressivement à faire des logements qui ne permettent plus de répondre d'une manière pleinement satisfaisante aux besoins familiaux et qui, par la qualité des matériaux et des éléments d'équipement, ne répondent plus aux conditions désirables de durée

et de confort. Ce serait là à notre sens, une erreur lourde de conséquences, tant sur le plan matériel, les économies réalisées à l'origine étant bien vite absorbées par les frais de réparation et d'entretien, que sur le plan humain et social: on aboutirait en effet, par le moyen du logement, à une situation qui rappellerait fâcheusement celle réalisée dans les cités ouvrières du XIX[e] siècle et du début du XX[e] siècle et qui, l'expérience l'a prouvé, est incompatible avec le progrès social.

On doit observer enfin que, contrairement à ce qui se passe en France, la plupart des pays étrangers ont, au cours de ces dernières années, réalisé une progression sensible dans les normes de surface et de confort des logements édifiés, ainsi qu'en témoigne une récente étude de la commission de l'habitat du Conseil économique pour l'Europe.

Il faut toutefois noter que les normes initialement fixées en France dépassaient, dans de nombreux cas, les prescriptions admises dans les autres pays d'Europe.

En l'état actuel de la réglementation, les habitations à loyer modéré sont soumises à des normes différentes suivant qu'il s'agit de location ou d'accession à la propriété.

H. L. M. à usage locatif.

Leurs caractéristiques sont actuellement définies par l'arrêté du 22 mars 1958.

Nous rappellerons seulement que cet arrêté distingue trois catégories d'H. L. M. locatives différenciées par leurs caractéristiques techniques et fonctionnelles et par leur prix de revient.

— la catégorie A: il s'agit d'H. L. M. à normes réduites, destinées au relogement des occupants des îlots défectueux et insalubres et pour lesquelles sont consenties des facilités particulières de financement en application de l'article 202 du code de l'urbanisme et de l'habitation;

— la catégorie A *bis*, dont les normes, tout en étant supérieures à celles de la catégorie A, sont sensiblement plus réduites que celles en vigueur antérieurement, en raison de leur alignement sur les normes des logements économiques et familiaux;

— la catégorie B, dont les normes plus larges rappellent celles définies par le précédent arrêté du 23 novembre 1955.

Dans une circulaire du 26 avril 1958, il a été précisé que la catégorie A devrait représenter 15 p. 100 environ des programmes, la catégorie B de 30 à 35 p. 100 et la catégorie A *bis*, qui répondrait, selon la circulaire, « aux besoins de la majorité de la clientèle normale des H. L. M. » de 50 à 55 p. 100.

H. L. M. destinées à l'accession à la propriété.

Les caractéristiques des H. L. M. destinées à l'accession à la propriété sont définies par l'arrêté du 30 décembre 1953, modifié par l'arrêté du 11 août 1956. Ces dispositions sont valables à la fois pour les H. L. M. édifiées par les coopératives au titre de la location-attribution et pour les H. L. M. construites par les emprunteurs des sociétés de crédit immobilier.

On observera que les superficies maxima autorisées sont un peu supérieures à celles prévues pour la catégorie B des H. L. M. locatives (catégorie supérieure). Cette plus grande souplesse semble justifiée, étant donné l'apport demandé au futur propriétaire et l'évolution possible de la composition de la famille.

D'autre part, le texte qui définit les normes des H. L. M. en matière d'accession à la propriété fixe également, pour les différents types de logements, des plafonds de prêt forfaitaire sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir dans la suite du présent rapport.

On trouvera dans la troisième partie du rapport ayant trait à la vocation des H. L. M. un examen approfondi de l'évolution des normes H. L. M.

Dans un souci de simplification, nous avons établi les tableaux ci-après reproduisant les différentes normes de surface en vigueur en matière d'H. L. M., complétées par les normes des logements économiques et familiaux.

Normes actuelles des logements construits par des organismes d'H. L. M.

I. — H. L. M.

COMPOSITION DU LOGEMENT	TYPES	ACCESSION à la propriété. (Arrêté du 30 décembre 1953.) — Surface utile comprise entre:		LOCATIFS (Arrêté du 22 mars 1958.) — Surface habitable. Catégorie A.		Catégorie A *bis*.		Catégorie B.	
				Minim.	Maxim.	Minim.	Maxim.	Minim.	Maxim.
		M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²
				10 (2)	12 (2)	10 (2)	18 (2)		
Une pièce principale, cuisine, salle d'eau, W. C., dégagement, volume de rangement	1	23	30	23	26	23	30	26	30
Chambre, salle de séjour, cuisine, salle d'eau, W. C., dégagement, volume de rangement	II	34	45	34	39	34	45	39	45
Deux chambres, salle de séjour, cuisine, salle d'eau, W. C. indépendants, dégagement, volume de rangement	III	44	62	45	51	45	57	31	57
Trois chambres, salle de séjour, cuisine, salle d'eau, W. C. indépendants, dégagement, volume de rangement	IV	53	74	55	61	57	68	61	70
Quatre chambres, salle de séjour, cuisine, salle d'eau, W. C. indépendants, dégagement, volume de rangement	V	63	90	65	75	68	82	73	85
	(1) VI	77	104	75	85	82	96	85	100
	(1) VII	91	118	85	101	96	110	101	115

(1) En accession à la propriété, lorsque les besoins familiaux à satisfaire nécessitent un nombre de pièces habitables supérieur à celui du type V, les surfaces minimum et maximum de ce type sont majorées de 14 m² par pièce supplémentaire.

(2) Surfaces pour une chambre avec cabinet de toilette et placard.

II. — Logecos

COMPOSITION DU LOGEMENT	TYPES	ARRÊTÉ DU 22 MARS 1958 Surfaces.	
		Minimum.	Maximum.
Une chambre avec cabinet de toilette et placard	I	10	18
Une pièce principale, cuisine, salle d'eau, W. C.	I *bis*	23	30
Deux pièces principales, cuisine, salle d'eau, W. C.	II	34	45
Trois pièces principales, cuisine, salle d'eau, W. C.	III	45	57
Quatre pièces principales, cuisine, salle d'eau, W. C.	IV	57	68
Cinq pièces principales, cuisine, salle d'eau, W. C.	V	68	82
Six pièces principales, cuisine, salle d'eau, W. C.	VI	82	96
Sept pièces principales, cuisine, salle d'eau, W. C.	VII	96	110

PREMIERE PARTIE

FINANCEMENT DES H. L. M.

I. — Financement principal.

La loi du 31 mars 1919, reprise par la loi du 5 décembre 1922, avait prévu des subventions pour la construction de maisons destinées à être louées à des familles de plus de trois enfants: le montant de ces subventions ne pouvait excéder le tiers du prix de revient. A partir de 1934, aucun crédit n'a plus été inscrit au budget pour l'octroi de ces subventions, qui ne sont donc rappelées que pour mémoire.

Depuis la loi du 26 février 1921, le financement des H. L. M. repose essentiellement sur l'octroi par l'Etat de prêts à taux réduit, qui méritent une étude particulière car ils constituent toujours l'ossature du financement H. L. M. C'est en fonction de cette intervention de l'Etat qu'ont été conçus en effet la réglementation H. L. M. et plus particulièrement les contrôles très stricts auxquels sont soumis les offices et les sociétés.

Les prêts de l'Etat à taux réduit.

En 1947, lorsqu'il s'est agi de remettre en activité les organismes d'H. L. M., le régime des prêts de l'Etat était caractérisé par un taux d'intérêt de 2 p. 100 et un amortissement échelonné sur quarante ans pour les immeubles locatifs, sur vingt-cinq ans pour l'accession à la propriété. Le montant des prêts était limité à 75 p. 100 du prix de revient, ce quantum étant porté à 90 p. 100 lorsque le remboursement était garanti par une commune ou un département. En matière d'accession à la propriété, le quantum était fixé de 80 p. 100 à 90 p. 100.

Dans le souci de relancer le mouvement H. L. M. paralysé alors depuis plus de dix années faute de crédits, et étant donné les difficultés exceptionnelles de ce démarrage, le législateur de 1947 modifia le régime des prêts existant dans un sens beaucoup plus favorable. Pour le secteur locatif, l'amortissement était porté à soixante-cinq ans et un différé d'amortissement institué pendant les cinq premières années, afin de permettre aux organismes de faire face à leurs besoins de trésorerie, de rembourser plus aisément tout ou partie des emprunts complémentaires, enfin d'attendre les rentrées de loyers consécutives à la construction, puis à l'occupation des immeubles. Dans la même préoccupation les intérêts, qui restaient fixés au taux de 2 p. 100, faisaient l'objet d'une remise complète pendant les deux premières années et d'une remise de moitié pendant les huit années suivantes. Le montant maximum des prêts restait fixé conformément à la législation antérieure à 90 p. 100 ou 75 p. 100 du coût total de l'opération (terrains, constructions et honoraires compris) suivant que le remboursement était ou non garanti par un département ou une commune.

En matière d'accession à la propriété, l'amortissement était porté à trente-cinq ans au maximum, le taux d'intérêt restant fixé à 2 p. 100.

La même loi du 3 septembre 1947 instituait, pour l'octroi des prêts aux organismes d'H. L. M., une commission interministérielle chargée d'examiner les demandes et de formuler des propositions au ministre de la reconstruction et du logement dont nous avons rappelé précédemment la composition.

Ce nouveau régime était en principe provisoire et limité à l'année 1947. Il fut en fait prorogé jusqu'en 1953 et permit aux organismes d'H. L. M de retrouver et très vite de dépasser leur activité d'avant guerre.

La loi du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du Trésor donna pouvoir de modifier, par simple arrêté, les caractéristiques des prêts attribués par l'Etat aux organismes d'H. L. M. En application de ces dispositions, un nouveau régime fut défini par l'arrêté du 8 février 1954, régime aujourd'hui encore en vigueur et qui est, pour le secteur locatif, à la fois plus sévère et plus avantageux que celui institué par la loi du 3 septembre 1947.

— plus avantageux en ce sens que le taux d'intérêt est réduit à 1 p. 100;

— plus sévère parce que le délai de remboursement est ramené à quarante-cinq ans, que le différé d'amortissement est limité à trois ans et que la remise d'intérêts ne subsiste que pendant les trois premières années (il s'agit alors d'une remise totale).

Il y a lieu d'ajouter qu'en vertu d'une décision ministérielle en date du 4 avril 1951, toujours en vigueur, le plafond des prêts pour le secteur locatif, a été ramené de 90 p. 100 à 85 p. 100, en cas de garantie départementale ou communale et de 75 p. 100 à 70 p. 100 lorsque l'emprunt n'est pas garanti.

Deux exceptions toutefois à cette limitation en vertu de la loi du 24 mai 1951, dont les dispositions modifiées et complétées ont été reprises dans les articles 200 et 202 du code de l'urbanisme et de l'habitation:

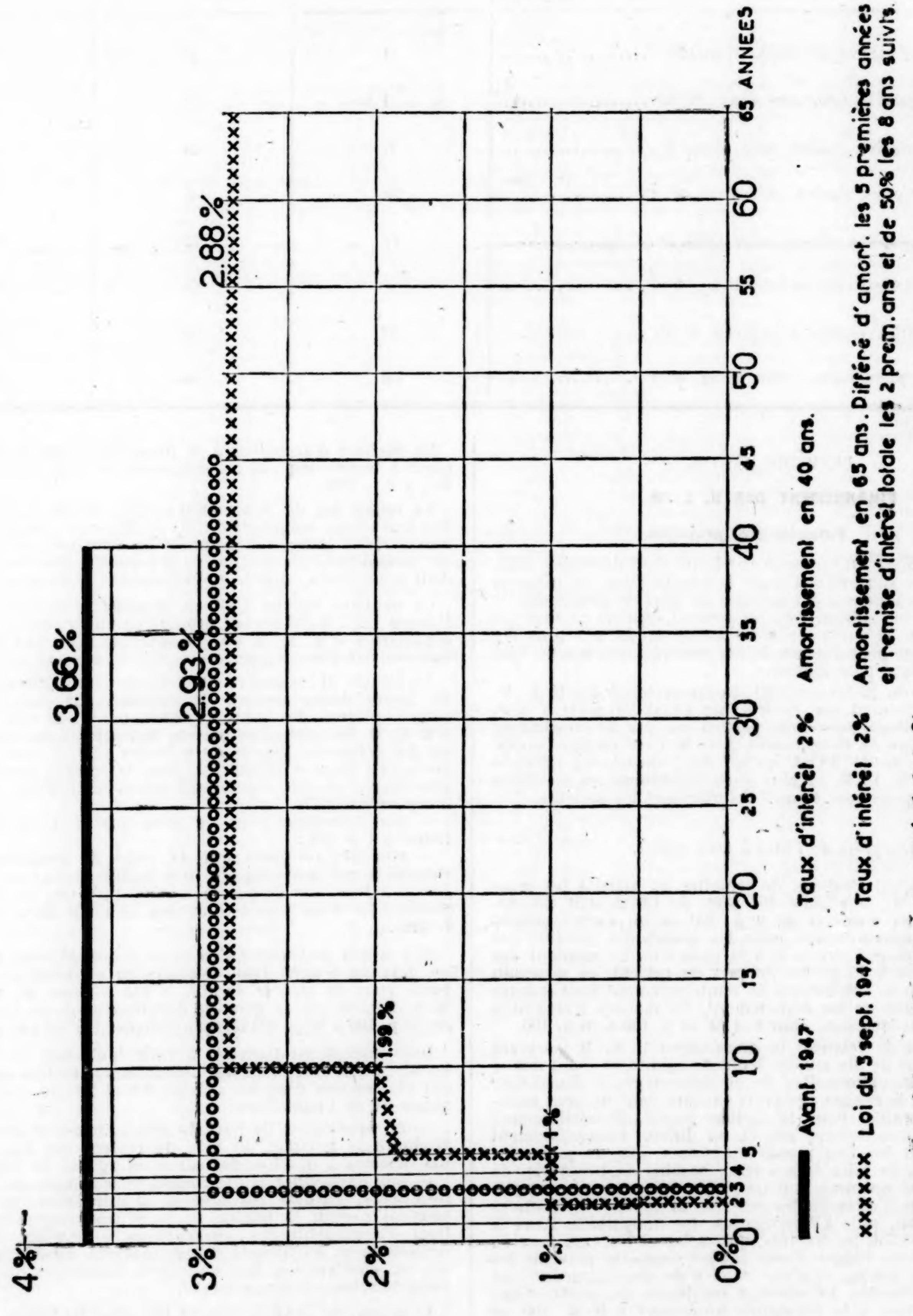
— en application de l'article 200, le montant des prêts peut atteindre le montant du prix de revient des logements locatifs destinés à des fonctionnaires ou agents de l'Etat;

— afin de faciliter la destruction et le remplacement des îlots insalubres, l'article 202 dispose, d'autre part, que les prêts peuvent couvrir la totalité de la dépense représentée par les frais d'acquisition des constructions à démolir, les frais de démolition et les travaux d'aménagement, ainsi que les dépenses de construction des nouveaux immeubles, lesquels sont obligatoirement à usage locatif.

Le graphique ci-après résume les caractéristiques des régimes successifs qui ont existé en matière de prêts de l'Etat à taux réduits dans le secteur locatif et précise les charges d'annuités correspondantes.

Prêts à taux réduit.

Caractéristiques des régimes successifs.



En matière d'accession à la propriété, l'arrêté du 8 février 1954 a ramené à trente ans le délai maximum de remboursement; l'intérêt est resté fixé à 2 p. 100; une remise annuelle d'intérêt est consentie pendant chacune des dix premières années à concurrence de 1 p. 100 du capital emprunté.

On doit ajouter que les annuités à la charge des bénéficiaires font l'objet d'une majoration dans la limite de 0,50 p. 100 du capital initial à amortir; cette majoration est destinée à couvrir les frais de gestion des coopératives et des sociétés de crédit immobilier.

Quant au montant des prêts, il est limité par un double plafond:

— d'une part, il ne peut excéder un certain quantum des prix de revient fixé en principe à 85 p. 100 pour les opérations de location-attribution effectuées par les sociétés coopératives, à 80 p. 100 pour les emprunts hypothécaires consentis par les sociétés de crédit immobilier (arrêté du 30 décembre 1953, modifié par l'arrêté du 26 avril 1954);

— d'autre part, il doit rester dans la limite de maxima forfaitaires déterminés par arrêté interministériel pour chaque type de logement.

Ces plafonds sont actuellement définis par l'arrêté du 30 décembre 1953, modifié par l'arrêté du 11 août 1956, ainsi qu'il est indiqué dans le tableau ci-après. Ils sont identiques pour les opérations de location-attribution effectuées par les coopératives H. L. M. et pour les prêts hypothécaires consentis par les sociétés de crédit immobilier, bien que le quantum de prêts soit théoriquement différent.

Montant maximum des prêts pour les opérations d'accession à la propriété.

(Arrêté du 30 décembre 1953 modifié par l'arrêté du 11 août 1956.)

COMPOSITION FAMILIALE	TYPE DE LOGEMENT	MONTANT DU PRÊT — Seine et Seine-et-Oise.	MONTANT DU PRÊT — Autres départements.
		Francs.	Francs.
Ménage sans enfants, plus de dix ans de mariage, sans personne à charge ou avec une personne à charge (1)	III ou IV.	1.900.000	1.700.000
Ménage ayant moins de dix ans de mariage, ou famille de quatre personnes ou famille de cinq personne, dont un enfant	III, IV ou type spécial (*).	2.250.000	2.050.000
Famille de quatre, cinq ou six personnes, dont deux enfants	IV, V ou VI.	2.500.000	2.300.000
Famille de cinq ou six personnes, dont au moins trois enfants	IV, V ou VI.	2.700.000	2.450.000
Famille de sept ou huit personnes, dont au moins trois enfants	V, VI ou VII.	3.000.000	2.700.000
Famille de neuf ou dix personnes, dont au moins quatre enfants	VI, VII ou VIII.	3.300.000	3.000.000

(*) Type spécial: maisons individuelles, jumelées ou en bande, logements du type III conçus en vue de faciliter leur extension ultérieure, ou logements du type IV pouvant comporter deux pièces, au maximum, traitées en gros œuvre seulement.

Il peut être également prévu, à titre exceptionnel, des logements de types I et II en immeubles collectifs, voire en maisons jumelées, avec des plafonds de prêts respectivement égaux à: 1 million et 1.450.000 F en Seine et Seine-et-Oise; 900.000 et 1.300.000 F dans les autres départements.

Lorsque l'opération comporte la construction d'un immeuble collectif ou d'un groupe de maisons comportant dix logements au moins, les chiffres précédents sont majorés uniformément de 100.000 F.

D'autre part, les plafonds de prêts ci-dessus sont uniformément majorés de: 10 p. 100 en faveur des fonctionnaires visés à l'article 2 du décret n° 53-702 du 9 août 1953; 100.000 F pour les types I, II et III et 150.000 F pour les types supérieurs au profit des pensionnés de la loi du 31 mars 1919 et des invalides du travail ayant un taux d'invalidité égal ou supérieur à 50 p. 100.

(1) Il faut entendre par personnes à charge celles visées à l'article 1439 du C. G. I. Sont considérés, en outre, comme personnes à charge les ascendants veufs, quel que soit leur âge.

On doit observer dès à présent que, dans la pratique, les plafonds forfaitaires ainsi définis se situent aux environs de 70 p. 100 du prix de revient et qu'ils sont, par conséquent, sensiblement au-dessous du quantum légal.

Ceci est dû au fait qu'ils sont calculés en fonction des prix de revient théoriques inférieurs aux prix réels également au décalage qui se produit trop souvent entre l'évolution du coût de la construction et la revision des plafonds de prêts.

C'est ainsi que ceux-ci sont restés les mêmes depuis plus de deux ans alors que le C. A. D. pour la région parisienne est passée de 24,40 à 27,00.

Il en résulte un problème particulier qui sera évoqué dans le chapitre traitant de la vocation des H. L. M.

Les organismes d'H. L. M. se sont également élevés contre le fait que la garantie communale et départementale doit couvrir l'intégralité de l'emprunt contracté, alors qu'en réalité elle a seulement pour effet de porter le quantum du prêt de 70 p. 100 à 85 p. 100. Il semblerait logique en effet, à priori, de limiter l'obligation de garantie à la fraction de prêt supplémentaire, soit 15 p. 100 de l'emprunt. Cette mesure ne porterait pas atteinte aux intérêts de l'Etat, puisque celui-ci se contente de l'hypothèque en cas de prêt à 70 p. 100, et elle lèverait les hésitations qu'éprouvent de nombreuses collectivités à s'engager pour les sommes qui deviennent chaque année plus considérables.

Il y a lieu d'ajouter qu'en fait la garantie communale ou départementale est appelée rarement à jouer (1).

Il n'est pas sans intérêt d'examiner quel est le mécanisme des prêts à taux réduit, car il s'agit-là d'un élément de base indispensable pour la détermination des charges réelles que l'Etat doit supporter du fait de ces prêts.

(1) Depuis la rédaction de ce paragraphe, le comité permanent du conseil supérieur des H. L. M. a été saisi par le ministre de la construction, d'un projet de décret qui tend à limiter la garantie à 25 p. 100 du montant du prêt sollicité.

Le même texte prévoit, lorsqu'il s'agit de sociétés anonymes ou coopératives H. L. M., la possibilité de substituer à la garantie une hypothèque qui serait autorisée par décret interministériel. On ne peut que souhaiter l'intervention rapide de ces mesures car elles constitueront une amélioration très importante.

Le mécanisme des prêts à taux réduit.

Chaque année, jusqu'en 1957, un crédit d'engagement était ouvert par un texte de loi (généralement la loi relative aux dépenses civiles de reconstruction et d'équipement ou la loi relative aux comptes spéciaux du Trésor), correspondant au montant global des prêts susceptibles d'être accordés dans l'année par le ministre de la construction, sur proposition de la commission interministérielle d'attribution des prêts.

D'autre part, le même texte législatif ouvrait un crédit de payement correspondant aux versements susceptibles d'être effectués dans l'année aux organismes d'H. L. M.

Depuis longtemps ceux-ci demandaient l'établissement d'un programme de financement pluri-annuel, afin de leur permettre la mise en œuvre d'opérations échelonnées dans le temps, une meilleure organisation des chantiers et de leur propre structure technique, enfin la réalisation d'une politique foncière appropriée.

La loi-cadre 57-908 du 7 août 1957 a répondu à cette demande en définissant un programme de financement pluri-annuel, couvrant les cinq années 1957 à 1961. Un crédit global minimum de 760 milliards est fixé pour l'ensemble de cette période, avec la répartition annuelle suivante:

1957	132 milliards.
1958	138 —
1959	155 —
1960	163 —
1961	172 —

Ces « tranches inconditionnelles », pour reprendre les termes de la loi, sont susceptibles d'être complétées chaque année par des crédits additionnels.

Désormais, et jusqu'en 1961, seuls par conséquent ces crédits additionnels ainsi que les crédits de paiement, devraient faire l'objet d'une fixation annuelle par la loi de finances.

Dans la limite des crédits d'engagement ainsi ouverts soit par la loi de programme pluri-annuel soit par la loi de finances, le ministre de la construction décide de l'attribution des avances à taux réduit aux organismes d'H. L. M. et de crédit immobilier, sur la base des propositions émises par la commission interministérielle des prêts.

Après l'ouverture des chantiers, les fonds correspondants sont mis à la disposition des organismes intéressés directement par le Trésor, ceci dans la limite des crédits de paiement annuels; les dépenses sont imputées sur une section spéciale du fonds de développement économique et social institué par le décret du 30 juin 1955.

Jusqu'en 1957, à la fin de chaque trimestre, les avances du Trésor étaient consolidées par la caisse des dépôts et consignations: cette consolidation s'effectuait sous forme de l'attribution à la Caisse des dépôts et consignations de titres d'annuités équivalant pratiquement à un prêt consenti à l'Etat aux conditions habituelles de placement de la Caisse des dépôts et consignations: taux moyen d'intérêt de 5,50 p. 100, amortissement en vingt-cinq ans, soit une annuité de 7, 45 p. 100.

La Caisse des dépôts et consignations effectuait ensuite auprès des organismes H. L. M. emprunteurs, le recouvrement des annuités de remboursement afférentes aux emprunts contractés, annuités qu'elle reversait au Trésor en fin d'année.

La charge réelle supportée en définitive par le Trésor correspondait donc en fait à la différence entre le montant des annuités versées pour l'emprunt de consolidation contracté auprès de la Caisse des dépôts et consignations (7,45 p. 100 pendant vingt-cinq ans) et le montant des annuités acquittées par les organismes d'H. L. M. qui était moins élevé en raison de l'intérêt réduit (3,93 p. 100 pendant quarante-deux ans pour le secteur locatif, 4,12 p. 100 pendant dix ans et 5,12 p. 100 pendant quinze ans pour l'accession à la propriété en supposant un amortissement moyen de vingt-cinq ans).

Dans l'hypothèse d'un financement de 100 *milliards afférent à une année déterminée*, la charge réelle supportée en définitive par le Trésor était donc de.

— 63 milliards 190 millions pour le secteur locatif;

— 68 milliards 250 millions pour l'accession à la propriété, soit respectivement un pourcentage de l'ordre de 63 p. 100 et de 68 p. 100 par rapport au montant des prêts consentis, et de 54 p. 100 et de 48 p. 100 au regard des investissements réalisés (en tenant compte du fait que le prêt de l'Etat couvre seulement 85 p. 100 des investissements dans le secteur locatif et, en fait, 70 p. 100 en accession à la propriété).

Dans l'hypothèse d'un financement constant de 100 *milliards renouvelé chaque année*, la charge moyenne incombant à l'Etat pour les opérations de location simple est de 73 milliards 844.210.000 francs sur une période de quarante-six ans et, pour les opérations d'accession à la propriété, de 40.332.900.000 francs sur une période de vingt-huit ans.

La charge réelle supportée par le Trésor s'établit annuellement comme suit (1) :

Location simple.

ANNÉES (1)	CHARGES DE L'ÉTAT pour des emprunts successifs de 100 milliards par an contractés auprès de la caisse des dépôts et consignations. (2)	SOMMES REÇUES par l'Etat. (3)	CHARGES NETTES incombant à l'Etat. (4) = (2) — (3)
	Francs.	Francs.	Francs.
a	1.350.000.000	»	1.350.000.000
a + 1	6.364.410.000	»	6.364.410.000
a + 2	13.691.785.000	»	13.691.785.000
a + 3	21.016.192.000	»	21.016.192.000
a + 4	28.337.470.000	2.927.563.000	25.409.907.000
a + 5	35.655.450.000	5.855.126.000	29.800.324.000
a + 6	42.969.954.500	9.782.689.000	34.187.265.500
a + 7	50.280.729.000	11.710.252.000	38.570.477.000
a + 8	57.587.576.000	14.637.815.000	41.949.761.000
a + 9	64.890.420.500	17.565.378.000	47.325.042.500
a + 10	72.189.042.000	20.492.941.000	51.696.101.000
a + 15	108.609.251.500	35.130.756.000	73.478.495,500
a + 20	144.881.628.000	49.768.571.000	95.113.057.000
a + 25	180.961.706.500	64.406.386.000	116.555.320.500
a + 26	184.558.320.000	67.333.949.000	117.224.371.000
a + 27	184.558.320.000	70.261.512.000	114.296.808.000
a + 28	184.558.320.000	73.189.075.000	111.369.245.000
a + 29	184.558.320.000	76.116.638.000	108.441.682.000
a + 30	184.558.320.000	79.044.201.000	105.514.119.000
a + 35	184.558.320.000	93.682.016.000	90.876.304.000
a + 40	184.558.320.000	108.319.831.000	76.238.489.000
a + 41	184.558.320.000	111.247.394.000	73.310.926.000
a + 42	184.558.320.000	114.174.957.000	70.383.363.000
a + 43	184.558.320.000	117.102.520.000	67.455.800.000
a + 44	184.558.320.000	120.030.083.000	64.528.237.000
a + 45	184.558.320.000	122 957.646.000	61.600.674.000
a + 46	184.558.320.000	122.957.646.000	61.600.674.000

(1) Extraits de tableaux obligeamment communiqués par la Caisse des dépôts et consignations.

Il est quand même nécessaire de noter que ces calculs ne tiennent compte ni de l'évolution de la valeur réelle du montant des prêts ni de la vitesse de rotation des fonds.

Accession à la propriété.

(Crédit immobilier.)

ANNÉES (1)	CHARGES DE L'ÉTAT pour des emprunts successifs de 100 milliards par an contractés auprès de la caisse des dépôts et consignations. (2)	SOMMES REÇUES par l'Etat. (3)	CHARGES NETTES incombant à l'Etat. (4) = (2) — (3)
	Francs.	Francs.	Francs.
a	1.350.000.000	»	1.350.000.000
a + 1	6.364.410.000	1.984.961.500	4.379.448.500
a + 2	13.691.785.000	5.954.884.500	7.736.900.500
a + 3	21.016.192.000	9.924.807.500	11.091.384.500
a + 4	28.337.470.000	13.894.730.500	14.442.739.500
a + 5	35.655.450.000	17.864.653.500	17.790.796.500
a + 6	42.969.954.500	21.834.576.500	21.125.378.000
a + 7	50.280.729.000	25.804.499.500	24.476.229.500
a + 8	57.587.576.000	29.774.422.500	27.813.153.500
a + 9	64.890.420.500	33.744.342.500	31.146.078.000
a + 10	72.189.042.000	37.714.268.500	34.474.773.500
a + 15	108.609.251.500	62.063.883.500	46.545.468.000
a + 20	144.881.628.000	86.913.498.500	57.968.129.500
a + 21	152.114.663.000	91.883.421.500	60.231.241.500
a + 22	159.339.635.500	96.853.344.500	62.486.291.000
a + 23	166.556.109.500	101.823.267.500	64.732.842.000
a + 24	173.763.629.500	106.793.190.500	66.970.430.000
a + 25	180.961.706.500	111.763.113.500	69.198.593.000
a + 26	184.558.320.000	116.733.036.500	67.825.283.500
a + 27	184.558.320.000	119.217.998.000	65.340.322.000
a + 28	184.558.320.000	119.217.998.000	65.340.322.000

On constate que les charges atteignent leur maximum la 27e année pour les opérations de location simple et la 26e année pour l'accession à la propriété. Elles décroissent ensuite pour se stabiliser à partir de la 28e année lorsqu'il s'agit d'accession à la propriété et à partir de la 46e année pour les opérations de constructions locatives, à un peu plus de 61 p. 100 des financements annuels dans le premier cas et à un peu plus de 65 p. 100 dans le second.

Au regard des investissements réels, ces pourcentages donnent respectivement 52 p. 100 (61 p. 100 × 0,85) et 46 p. 100 (65 p. 100 × 0,70).

Le schéma du mécanisme traditionnel des avances à taux réduit doit être complété par les précisions suivantes:

— pour la consolidation de ces avances, la caisse des dépôts et consignations utilisait en règle générale (mais ce n'était pas une obligation) les fonds déposés par les caisses d'épargne;

— pratiquement la caisse des dépôts et consignations intervient à deux stades supplémentaires: lors de l'instruction des demandes de prêts des organismes d'H. L. M., elle établit les rapports financiers destinés à la commission interministérielle des prêts. D'autre part, elle établit les contrats de prêt au profit des organismes emprunteurs, après notification de la décision d'octroi de prêts;

— la partie amortissement des titres d'annuités remis par l'Etat à la caisse des dépôts et consignations, en contrepartie de la consolidation par celle-ci des avances à taux réduit, était prise en charge par la caisse autonome d'amortissement.

Il s'agit là du mécanisme de financement traditionnel des prêts à taux réduit, mécanisme particulièrement sain puisqu'il repose sur l'utilisation de l'épargne par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations.

Malheureusement, on doit constater que cette formule, qui avait fait ses preuves depuis près d'un demi-siècle, a été brutalement stoppée en mars 1957.

A partir du deuxième trimestre 1957, en effet, la caisse des dépôts et consignations n'a plus été en mesure de consolider les avances de l'Etat, non pas parce qu'elle ne disposait plus des ressources nécessaires, mais parce qu'on lui a demandé d'affecter ces ressources à d'autres investissements et notamment à des dépenses nouvellement débudgétisées. C'est donc le Trésor qui, actuellement, finance les avances à taux réduit sur ses ressources propres, situation qui n'est pas sans danger, car elle comporte une grande part d'aléas, du fait même que le financement H. L. M. se trouve désormais compris dans l'impasse budgétaire. Ce financement s'effectue pratiquement sous forme d'un versement global du Trésor au fonds de développement économique et social, dans la limite des crédits autorisés.

Dans la mesure où l'on suppose que les ressources du Trésor proviennent d'emprunts au taux de 7 p. 100 en 15 ans, soit une annuité de 10,98 p. 100, on remarque que cette annuité est sensiblement supérieure à l'annuité de remboursement des prêts de la caisse des dépôts amortissables en 25 ans au taux moyen de 5,50 p. 100 (annuité de 7,45 p. 100).

Les investissements.

Quel a été l'effort d'investissement consenti dans le cadre du financement traditionnel par les prêts à taux réduit ?

Depuis 1947, la situation des crédits ouverts pour l'octroi des prêts à taux réduit aux organismes d'H. L. M. s'établit ainsi qu'il est indiqué dans le tableau ci-après:

Situation des prêts H. L. M. à taux réduit de 1947 à 1957.

(En milliards de francs.)

ANNÉES	CRÉDITS d'engagement.	CRÉDITS de payement.	PRÊTS consentis.	PRÊTS contractés.	RÉALISATIONS
1947.......	9	5			
1948.......	21	10			
1949.......	29,999	21,999	190,358	156,044	126,125
1950.......	41	21			
1951.......	45	44			
1952.......	46,023	67,8			
1953.......	75	52	74,990	71,645	56,070
1954.......	99,999	75	99,999	86,168	70,091
1955.......	130	107	130,000	80,764	71,292
1.56.......	170	107	170,000	120,996	(1) 97.741
1957.......	132	120 + 25	132.000	176,058	147,333
Totaux..	799,021	655,7.9	797,347	691,675	568,652

(1) Dont 1.523 versements du 11 janvier 1956, imputés sur les crédits de payement 1955.

On constate que les crédits d'engagement ont été, chaque année, intégralement utilisés (voir colonnes Crédits d'engagement et Prêts consentis). Il n'en va pas de même en ce qui concerne les prêts contractés par rapport aux crédits d'engagement, ainsi que les réalisations par rapport aux crédits de payement.

Ceci est la conséquence des délais nécessaires à la constitution des dossiers, à l'obtention des garanties et à la passation des contrats et en ce qui concerne les réalisations, à l'appropriation des terrains, au lancement des marchés et des adjudications et à la mise en route des chantiers.

Si elles sont inévitables dans une certaine mesure, ces distorsions ne peuvent cependant être poussées trop loin sans entraîner de graves inconvénients, notamment une immobilisation prolongée des crédits qui, étant donné les besoins, serait éminemment regrettable. C'est dans le souci de hâter la réalisation des prêts et par conséquent l'utilisation des crédits mis à la disposition des organismes d'H. L. M. que la circulaire ministérielle du 7 mars 1956 avait subordonné l'octroi des prêts à la production d'un document établissant que l'organisme H. L. M. était en possession du terrain sur lequel devait être réalisé le programme. Dans de nombreux cas, en effet, des crédits engagés étaient restés inutilisés pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, en raison des difficultés rencontrées ultérieurement pour la réalisation des acquisitions foncières.

Il est évident d'autre part que la simplification et la décentralisation des procédures, tant en ce qui concerne l'instruction des projets, l'autorisation des emprunts, que l'approbation des garanties et la passation des marchés seraient de nature à rapprocher considérablement les dates d'engagement et d'utilisation des crédits H. L. M. Ceci a été l'une des revendications essentielles des organismes d'H. L. M. au cours de ces dernières années. Il y a déjà été donné en partie satisfaction et de nouvelles mesures sont actuellement à l'étude au ministère de la construction: le Conseil économique ne peut que souhaiter leur intervention rapide.

Les bonifications d'intérêts.

Afin d'augmenter les fonds mis à la disposition des organismes d'H. L. M., les pouvoirs publics instituèrent en 1949 un nouveau système de financement, basé sur l'utilisation des capitaux privés.

Mais une aide de l'Etat restait indispensable si l'on voulait que les organismes d'H. L. M. puissent trouver des prêteurs sans pour autant avoir à supporter des charges incompatibles avec leur vocation sociale. La loi du 8 mars 1949 institua à cet effet des bonifications d'intérets. Il s'agit de subventions annuelles consenties par l'Etat dans la limite de 3,50 p. 100 l'an pendant 25 ans, ce taux pouvant être porté à 4,50 p. 100 pendant une période de deux à dix ans. L'objet de ces bonifications est de ramener pratiquement les charges d'annuités supportées par l'organisme emprunteur à un montant sensiblement équivalent à celui résultant des prêts de l'Etat à taux réduit.

Encore faut-il pour que ce résultat soit atteint, que le taux d'intérêt initial ne soit pas trop élevé. En fait le plafond imposé aux bonifications d'intérêts a, sauf exception, interdit aux organismes d'H. L. M. le recours au marché des capitaux privés, où les taux pratiqués au cours des dix dernières années ont été trop souvent prohibifs.

La loi du 8 mars 1949 serait donc vraisemblablement restée sans portée pratique si la loi du 24 juin 1950 n'avait autorisé les caisses d'épargne à utiliser la moitié des excédents des dépôts sur les retraits effectués au 31 décembre de l'année précédente en prêts à des organismes bénéficiant de la garantie d'une collectivité publique.

Les caisses d'épargne ont utilisé le plus largement ces facilités, pour le financement des organismes d'H. L. M. Le taux pratiqué (5,50 p. 100), assorti des bonifications d'intérêts permet en effet un équilibre normal des opérations, notamment lorsqu'il s'agit d'accession à la propriété.

Par contre, en matière locative, la situation est différente car les conditions des prêts de l'Etat sont nettement plus favorables, du fait notamment de l'amortissement prolongé.

Mais l'intervention des caisses d'épargne a néanmoins bénéficié indirectement au secteur locatif en permettant à l'accession à la propriété de se développer considérablement, sans pour autant effectuer un trop lourd prélèvement sur la masse globale des crédits disponibles au titre des prêts à taux réduit.

Indépendamment des caisses d'épargne, certaines compagnies d'assurances, certaines caisses de retraite, de mutualité ou de capitalisation ont depuis 1950 consenti des prêts aux organismes d'H. L. M. dans des conditions permettant le jeu des bonifications d'intérêts.

La situation des emprunts contractés par les organismes d'H. L. M. avec le bénéfice des bonifications se présentait comme suit au 31 décembre 1957:

Situation des prêts bonifiés contractés par les organismes d'H. L. M.

(En milliers de francs.)

ANNÉE	EMPRUNTS BONIFIÉS contractés auprès des caisses d'épargne.	EMPRUNTS BONIFIÉS contractés sur le marché privé.	TOTAL ANNUEL des emprunts bonifiés.
1951.......	2.157.980	161.000	2.318.980
1952.......	7.557.845	655.781	8.213.626
1953.......	7.127.084	694.649	7.821.733
1954.......	11.292.169	1.631.595	12.923.764
1955.......	16.452.020	1.181.400	17.633.420
1956.......	20.503.652	1.914.168	22.417.820
1957.......	25.146.775	793.600	25.940.375
Totaux..	90.237.525	7.032.193	97.269.718

Etant donné la situation actuelle relativement favorable des dépôts et des retraits dans les caisses d'épargne et la compréhension dont témoignent les administrateurs des caisses d'épargne, le système des bonifications d'intérêts nous semble garder toute sa valeur.

Montant des excédents de dépôts (en millions) (1).

Du 1er janvier 1957 au 31 décembre 1957 .... 77.407

Du 1er janvier 1958 au 31 juillet 1958............ 83.726

En 1957, les dépenses définitives supportées par le Trésor, au titre des investissements effectués dans le cadre du financement H. L. M. traditionnel, s'établissaient ainsi qu'il suit:

Service des emprunts à taux réduit consolidés par la caisse des dépôts et consignations (2)............	28,4 milliards
Bonifications d'intérêts versées aux organismes d'H. L. M.	2,6 —
Total	31 milliards

Prêts de l'Etat à taux d'intérêt réduit, emprunts bonifiés constituent donc les formules de financement particulières aux H. L. M.

Mais il apparaît indispensable d'évoquer également deux systèmes qui, bien que n'étant pas spéciaux aux H. L. M., n'en présentent pas moins un grand intérêt: d'une part, les primes et les prêts spéciaux, d'autre part, les financements complémentaires.

Les primes et les prêts spéciaux.

En instituant en 1950 les primes à la construction, sous forme de subventions annuelles accordées pendant 20 ans en fonction de la surface construite, le législateur avait essentiellement pour préoccupation d'encourager l'investissement des capitaux privés. Le secteur primé semblait donc devoir constituer un secteur totalement différent du secteur H. L. M., animé essentiellement par l'initiative privée.

Dès 1950, cependant, le système des primes fut complété par l'institution de facilités de crédit particulières consistant en une ouverture de crédit du Sous-Comptoir des entrepreneurs susceptible d'être consolidée, au bout de cinq ans, par un prêt spécial du Crédit foncier.

Limité à l'origine à 60 p. 100 du coût de la construction, le quantum de ces prêts fut porté en 1952 à 70 p. 100 en même temps que les facilités de crédit étaient étendues à l'acquisition et à l'aménagement des terrains lorsqu'il s'agissait de maisons groupées ou d'immeubles collectifs.

Ainsi, par les nouvelles facilités offertes, le secteur des primes et des prêts spéciaux tendait à perdre son caractère d'origine pour se rapprocher du système H. L. M.

Cette « mutation » fut accélérée par l'institution en 1953 des logements économiques et familiaux: les facilités exceptionnelles accordées pour la construction des logécos (primes au taux de 1.000 F, prêt à 80 p. 100), comme d'ailleurs les normes de surface et de prix de revient imposés (3) en firent un second secteur à caractère social exigeant un effort accru de la collectivité publique.

L'assimilation a encore été complétée par le fait que l'on a dû abandonner dans une certaine mesure le principe de la consolidation par le Crédit foncier; le système ne se finance donc plus lui-même intégralement ainsi que l'avaient voulu ses promoteurs, et l'Etat intervient désormais à la fois directement pour le financement des primes et indirectement pour le financement des prêts par l'intermédiaire de la Banque de France d'abord, du fonds de consolidation institué par le décret 58-63 du 27 janvier 1958 ensuite.

On pourrait évidemment discuter de l'opportunité de créer et de maintenir le système des logécos qui « double » pratiquement le système des H. L. M. en imposant au Trésor public des charges qui ne sont que légèrement inférieures et sans offrir en contrepartie des garanties identiques (les sociétés immobilières privées qui construisent des logements économiques et familiaux ne sont pas soumises aux nombreux contrôles administratifs et financiers qui sont imposés aux organismes d'H. L. M.).

Nous examinerons plus loin dans quelle mesure il nous semble souhaitable que les organismes d'H. L. M. puissent utiliser les prêts spéciaux, en fonction de leurs besoins et de leur vocation, compte tenu également des disponibilités en matière de financement traditionnel.

(1) Renseignements donnés par les caisses d'épargne ordinaires de Paris et des départements et centralisés par le ministère des finances.

(2) Dont 8,7 milliards d'amortissement pris en charge par la caisse autonome d'amortissement.

(3) Les caractéristiques des Logécos sont actuellement déterminées par l'arrêté du 22 mars 1958; elles correspondent aux caractéristiques des H. L. M. de la catégorie A *bis*

Deux observations s'imposent dès à présent à cet égard:

a) L'article 15 de la loi du 3 janvier 1952 a explicitement étendu aux organismes d'H. L. M. le bénéfice des primes à la construction.

La prime ouvrant droit en principe au prêt spécial, ce texte avait pour conséquence implicite de permettre également aux organismes d'H. L. M. d'utiliser les facilités de crédit consenties par le Sous-Comptoir des entrepreneurs et le Crédit foncier;

b) En fait, seules les sociétés anonymes et les coopératives H. L. M. ont pu bénéficier de la législation sur les primes et les prêts spéciaux. Les offices publics se sont vus écartés en effet en raison de leur caractère d'établissement public qui s'opposerait à ce qu'ils puissent souscrire les billets à ordre qui concrétisent les ouvertures de crédit du Sous-Comptoir des Entrepreneurs. Quant aux sociétés de crédit immobilier, on a estimé que, ne construisant pas elles-mêmes, elles ne pouvaient prétendre à l'obtention des primes.

Les animateurs des organismes d'H. L. M. se sont élevés contre cette jurisprudence, qui apparaît en effet très regrettable puisqu'elle aboutit à interdire à des organismes particulièrement qualifiés et offrant toutes les garanties souhaitables, le bénéfice d'avantages que l'on accorde libéralement, par ailleurs, à des sociétés qui n'ont pas le même caractère désintéressé.

Quant aux sociétés anonymes et aux coopératives H. L. M., elles ont, au cours de ces dernières années, assez largement utilisé la possibilité qui leur était offerte de recourir à la législation sur les logements économiques et familiaux, afin de pallier, tout au moins en partie, l'insuffisance des crédits qui leur étaient alloués dans le cadre du financement traditionnel.

Nous ne disposons pas de chiffres précis quant au montant des primes et des prêts spéciaux alloués à ces organismes, le ministère de la construction n'ayant pas fait de ventilation à cet égard. On peut toutefois indiquer que certaines coopératives H. L. M. ont réalisé plus de la moitié de leurs programmes en logécos primés à 1.000 francs.

Le régime des primes et prêts spéciaux a été modifié récemment par le décret n° 58-387 du 25 septembre 1958, complété par l'arrêté de même date. Ces textes, qui entreront en vigueur le 1er janvier 1959, prévoient des bonifications d'intérêts qui se substituent aux primes pour les constructions bénéficiant des prêts spéciaux du Crédit foncier. Le taux de ces prêts est ainsi ramené à 2,75 p. 100 pour les logécos et à 3,75 p. 100 pour les autres logements, mais les emprunteurs ne bénéficient plus des primes à la construction.

La durée d'amortissement correspondant au prêt de consolidation du Crédit foncier reste fixée d'une manière générale à quinze ans pour les opérations d'accession à la propriété, à vingt ans pour les opérations locatives.

Ce nouveau système présente divers avantages:

L'emprunteur bénéficie de la bonification d'intérêt dès le début de la réalisation, alors que dans l'ancien système la prime n'était accordée que postérieurement à la construction et parfois après un délai de deux à trois ans.

En conséquence, le constructeur supportera désormais, pendant les cinq premières années précédant la consolidation de l'emprunt et correspondant à l'ouverture de crédit du Sous-Comptoir des Entrepreneurs, une charge limitée aux seuls intérêts calculés au taux de 2,75 p. 100.

A partir de la sixième année, l'amortissement du prêt s'effectuera en quinze ans au taux d'annuité de 8,23 p. 100 (pour l'accession à la propriété) ou en vingt ans au taux de 6,57 p. 100 (pour le locatif).

Il convient de signaler d'autre part que les conditions de financement correspondant à des taux d'intérêts stabilisés ne seront plus susceptibles d'être modifiées par l'évolution du taux d'escompte de la Banque de France.

La nouvelle réglementation ne modifie pas le quantum des prêts spéciaux. Ils restent fixés en principe pour les logécos à 80 p. 100 du coût de la construction, mais en réalité, ne dépassent pas le plus souvent 70 p. 100 (du fait notamment que le prix des terrains excède généralement la proportion de 12 p. 100 du prix de revient officiellement prévu).

En ce qui concerne les logements anciennement primés au taux de 600 francs, le montant du prêt ne couvre pratiquement que 40 p. 100 du coût de la construction.

***

Les deux tableaux suivants résument les conditions de financement et les charges supportées par l'Etat dans les différentes formules d'aide de l'Etat à la construction.

Conditions de financement.

SYSTÈME	FINANCEMENTS — Participation non couverte par le financement principal.	FINANCEMENTS — Financements.
H. L. M. (location simple)	Système locatif (subvention ou emprunt à taux normal).	85 p. 100 à 1 p. 100 en quarante-cinq ans (différé d'annuité les trois premières années). 15 p. 100 à 5,50 p. 100 en vingt-cinq ans.
Location-coopérative	Apport de 20 p. 100 par le coopérateur.	80 p. 100 à 1 p. 100 en quarante-cinq ans (différé d'annuité les trois premières années).
Accession à la propriété par prêt à taux réduit ou prêt bonifié (Crédit immobilier et coopératives).	Apport réglementaire: 15 p. 100 et 20 p. 100 par le constructeur; apport réel: 30 p. 100.	70 p. 100 à 2 p. 100 en vingt-cinq ans (remise de 1 p. 100 pendant dix ans).
Crédit foncier, prêt à 2,75 p. 100 (accession à la propriété).	Apport réglementaire: 20 p. 100; apport réel: 30 p. 100.	70 p. 100 à 2,75 p. 100 pendant cinq ans sans amortissement. 70 p. 100 à 2,75 p. 100 avec amortissement en quinze ans.
Crédit foncier, prêt à 2,75 p. 100 (location simple).	Système locatif (emprunt à taux normal ou participation de l'employeur).	70 p. 100 à 2,75 p. 100 d'intérêt sans amortissement. 70 p. 100 à 2,75 p. 100 amortissable en vingt ans. 30 p. 100 à 5,50 p. 100 amortissable en vingt-cinq ans.
Crédit foncier: prêt à 3,75 p. 100	Apport: 60 p. 100 par le constructeur.	40 p. 100 à 3,75 p. 100 pendant cinq ans sans amortissement. 40 p. 100 à 3,75 p. 100 amortissable en quinze ans.

Charges supportées par l'Etat.

SYSTÈME	CHARGE ANNUELLE	CHARGE DÉFINITIVE
H. L. M. (location simple).	*a* *b* *c* *d* (7,45 — 0) × 0,85 = 6,33 p. 100 les trois premières années; (7,45 — 2,93) × 0,85 = 3,84 p. 100 les vingt-deux années suivantes; (0 — 2,93) × 0,85 = 2,49 p. 100 en vingt ans, du coût total de l'opération (1).	(6,33 × 3) + (3,84 × 22) — (2,49 × 20) = 54 p. 100, soit en moyenne 1,19 p. 100 pendant quarante-cinq ans.
Location-coopérative...	(7,45 — 0) × 0,80 = 5,96 p. 100 les trois premières années; (7,45 — 2,93) × 0,80 = 3,62 p. 100 les vingt-deux années suivantes; (0 — 2,93) × 0,80 = 2,34 p. 100 en vingt ans, du coût total de l'opération (1).	(5,96 × 3) + (3,62 × 22) — (2,34 × 20) = 51 p. 100, soit en moyenne 1,13 p. 100 pendant quarante-cinq ans.
Accession à la propriété par prêt à taux réduit ou prêt bonifié (Crédit immobilier et coopératives).	(7,45 — 4,12) × 0,70 = 2,33 p. 100 les dix premières années; (7,45 — 5,12) × 0,70 = 1,63 p. 100 les quinze années suivantes, du coût total de l'opération (2).	(2,33 × 10) + (1,63 × 15) = 48 p. 100, soit en moyenne 1,92 p. 100 pendant vingt-cinq ans.
Crédit foncier: prêt à 2,75 p. 100 (accession à la propriété).	(6,40 — 2,75) × 0,70 = 2,56 p. 100 les cinq premières années; (10,63 — 8,23) × 0,70 = 1,68 p. 100 les quinze années suivantes, du coût total de l'opération (3).	(2,56 × 5) + (1,68 × 15) = 39 p. 100, soit en moyenne 1,96 p. 100 pendant vingt ans.
Crédit foncier: prêt à 2,75 p. 100 (location simple).	(6,40 — 2,75) × 0,70 = 2,56 p. 100 les cinq premières années; (9,08 — 6,57) × 0,70 = 1,76 p. 100 les vingt années suivantes, du coût total de l'opération (4).	(2,56 × 5) + (1,76 × 20) = 48 p. 100, soit en moyenne 1,92 p. 100 pendant vingt-cinq ans.
Crédit foncier: prêt à 3,75 p. 100.	(6,40 — 3,75) × 0,40 = 1,06 p. 100 les cinq premières années; (10,63 — 8,84) × 0,40 = 0,72 p. 100 les quinze années suivantes, du coût total de l'opération (5).	(1,06 × 5) + (0,72 × 15) = 16 p. 100, soit en moyenne 0,81 p. 100 pendant 20 ans.

(1) Annuité d'un prêt à 5,50 p. 100 en 25 ans = 7,45.
1 p. 100 en 42 ans = 2,93.

(2) Annuité d'un prêt à 5,50 p. 100 en 25 ans = 7,45.
2 p. 100 en 25 ans, avec remise d'intérêt les dix premières années = 4,12; quinze années suivantes = 5,12.

(3) Annuité d'un prêt à 6,40 p. 100 en 15 ans = 10,63.
2,75 p. 100 en 15 ans = 8,23.

(4) Annuité d'un prêt à 6,40 p. 100 en 20 ans = 9,08.
2,75 p. 100 en 20 ans = 6,57.

(5) Annuité d'un prêt à 6,40 p. 100 en 15 ans = 10,63.
3,75 p. 100 en 15 ans = 8,84.

a = Annuité à la charge de l'Etat.
b = Annuité remboursée à l'Etat.
c = Pourcentage de financement.
d = Charge définitive annuelle supportée par l'Etat.

II. — Financements complémentaires.

Par financements complémentaires, nous entendons les financements destinés à couvrir, pour tout ou partie, les dépenses qui ne le sont pas par le prêt principal.

Nous avons vu que les prêts à taux réduits sont limités, pour le secteur locatif, à 70 p. 100 ou 85 p. 100 du prix de revient suivant qu'ils sont ou non garantis par une collectivité locale.

Les offices publics et les sociétés anonymes d'H. L. M. qui, sauf exception, ne disposent pas de ressources propres, se trouvent dans l'obligation de recourir à des emprunts complémentaires pour financer les 30 p. 100 ou les 15 p. 100 qui restent à leur charge.

En matière d'accession à la propriété, nous avons également observé que les prêts individuels sont limités par des maxima forfaitaires laissant à la charge du constructeur, que celui-ci soit sociétaire de coopérative d'H. L. M. ou emprunteur du Crédit immobilier, en principe 15 p. 100, mais en fait le plus souvent 30 p. 100 du prix de revient global (achat de terrain et construction). Sans doute l'attributaire du logement consent-il un effort personnel, consistant notamment en l'utilisation de son épargne propre. Mais, étant donné qu'il s'agit de travailleurs de condition modeste, cette épargne est bien souvent insuffisante pour couvrir intégralement la différence entre le prêt de l'Etat et la dépense totale. Là encore par conséquent, le recours à un financement complémentaire est nécessaire si l'on veut maintenir à la législation H. L. M. tout sa portée sociale.

Nous pensons qu'il n'est pas inutile d'examiner rapidement quelles sont les principales sources de financement complémentaire. Comme il ne s'agit pas d'une aide officielle, nous ne pouvons évidemment prétendre en donner une analyse complète. Une telle étude excéderait d'ailleurs le cadre du présent rapport, car la plupart de ces financements complémentaires ne sont pas particuliers aux H. L. M.

Les financements complémentaires proviennent de trois sources principales: les collectivités locales (communes et plus souvent départements), les caisses d'allocations familiales et les employeurs. D'autre part, les organismes d'H. L. M., notamment les offices publics ont eu recours assez largement aux prêts à taux normal du Crédit foncier et surtout de la Caisse des dépôts et consignations pour compléter les prêts de l'Etat et constituer les réserves foncières indispensables.

Financement complémentaire des collectivités locales.

L'intervention des collectivités locales dans le financement de la construction s'effectue habituellement sous la forme d'une aide complémentaire individualisée, c'est-à-dire octroyée directement aux particuliers qui accèdent à la propriété soit par l'intermédiaire des coopératives ou des sociétés de crédit immobilier, soit avec le bénéfice de la législation sur les primes ou prêts spéciaux.

Cette aide peut consister en prêts, en subventions en capital ou en surprimes. Elle ne fait pas l'objet d'une réglementation particulière, et ses conditions varient par conséquent suivant les collectivités.

D'une enquête effectuée auprès des conseils généraux, il résulte que le prêt complémentaire est la formule la plus employée (elle a été adopté par les trois quarts des départements qui, à ce jour, ont répondu à l'enquête). Les prêts complémentaires sont généralement accordés par l'intermédiaire d'un organisme auxiliaire: caisse auxiliaire départementale, comité départemental d'aide au logement (Codal), généralement constitué sous la forme d'une association régie par la loi de 1901, ou encore organisme d'H. L. M.

Le régime des prêts est variable. Quel que soit leur mode de calcul (somme forfaitaire ou pourcentage du coût de la construction, de l'apport personnel ou du prêt principal), ils sont en pratique limités par des plafonds qui oscillent entre 150.000 et 500.000 F. Les chiffres plafonds les plus fréquemment adoptés se situent aux environs de 300.000 à 350.000 F.

Quant à la durée de remboursement, elle s'échelonne entre deux et vingt ans, mais la durée la plus fréquemment retenue est de cinq ans.

Dix-huit des départements consultés ne demandent aucun intérêt. Pour les autres, le taux d'intérêt varie de 0,60 p. 100 à 5 p. 100, le taux le plus fréquent étant de 2 p. 100.

La formule des subventions en capital est moins utilisée et cela se comprend car elle ne permet pas la rotation des fonds, ce qui a pour effet de réduire le nombre des bénéficiaires, tout en imposant à la collectivité des charges plus lourdes.

Le montant et le mode de calcul des subventions en capital sont très variables: il est tenu compte souvent de la composition de la famille, des majorations étant prévues par exemple au-delà du troisième enfant à charge. En général leur montant est inférieur à celui des prêts complémentaires.

Quant aux surprimes, elles consistent en subventions annuelles allouées par la commune ou le département en complément des primes d'Etat; elles sont versées le plus souvent pendant une durée équivalente (20 ans) et leur montant se situe généralement aux environs de 100 F par mètre carré de surface habitable.

Il est pratiquement impossible de déterminer comment se répartit le financement complémentaire des collectivités locales entre le secteur H. L. M. d'une part, le secteur privé d'autre part. Qu'il nous suffise d'observer qu'alors que les surprimes sont généralement allouées à tous les constructeurs, les collectivités subordonnent souvent l'attribution des prêts et des subventions à des conditions déterminées, consistant par exemple en la fixation d'un plafond de ressources.

Dans la mesure où les fonds disponibles ne permettent pas de satisfaire toutes les demandes, une priorité est accordée, d'une manière générale, aux cas sociaux (familles nombreuses, conditions de logement particulièrement insuffisantes, ressources très limitées).

Financement complémentaire des caisses d'allocations familiales.

L'action des caisses d'allocations familiales en faveur du logement se situe dans le cadre de leur action sanitaire et sociale.

Elle revêt une grande importance: en 1956, leurs dépenses globales en faveur du logement ont atteint près de 9 milliards, représentant environ 36 p. 100 de leur budget d'action sociale.

Dans la presque totalité des cas, ces sommes ont été investies sous forme de financement complémentaire soit au financement H. L. M., soit au financement primes et prêts spéciaux. Les caisses d'allocations familiales estiment en effet, à juste titre, que leur intervention revêt ainsi beaucoup plus d'efficacité que si elles se lançaient dans la construction directe de logements: celle-ci n'a donc revêtu qu'un caractère exceptionnel et expérimental.

Dans la pratique, le financement complémentaire des caisses d'allocations familiales s'effectue suivant deux formules: aide aux organismes constructeurs, et notamment aux organismes H. L. M., aide aux allocataires.

Les premières instructions du ministère du travail (circulaire n° 56 SS du 4 mars 1949) recommandaient une collaboration, par priorité, avec les offices d'H. L. M., laquelle devait revêtir la forme de subventions. Les circulaires postérieures (notamment celle du 28 octobre 1954) continuent à prévoir cette forme de concours. Les caisses interviennent en principe dans la limite maximum de 50 p. 100 des dépenses non couvertes par les avances de l'Etat. Les rapports entre l'office et la caisse sont régis par une convention accordant à cette dernière, en contrepartie de son aide financière, un droit de regard sur les projets ainsi que sur la désignation des bénéficiaires des logements.

Il est à noter que les instructions les plus récentes du ministère (circulaire n° 88 SS du 30 septembre 1957) conseillent aux caisses de s'orienter vers les prêts plutôt que vers les subventions dans leur action en faveur des offices.

L'aide au bénéfice des sociétés anonymes d'H. L. M. est accordée de préférence sous forme de prêts, bien que les subventions ne soient pas systématiquement exclues. Ici encore, une convention intervient pour définir les rapports de l'organisme et de la caisse et accorder à cette dernière certains avantages en contrepartie de son concours.

Les caisses peuvent également intervenir en faveur des organismes d'H. L. M., pratiquant l'accession à la propriété: coopératives et sociétés de crédit immobilier, soit sous forme d'avances à court terme qui donnent aux coopératives la possibilité d'acquérir à des conditions avantageuses des terrains mis ensuite à la disposition des allocataires coopérateurs, soit sous forme de souscription d'actions qui augmente le pouvoir d'emprunt des sociétés de crédit immobilier.

Il y a lieu d'observer qu'à la suite de la mise en œuvre de la législation sur les primes et les prêts spéciaux, et notamment de la législation sur les logements économiques et familiaux, l'action des caisses d'allocations familiales s'est étendue en faveur d'organismes tels que les comités interprofessionnels du logement, les sociétés d'économie mixte, les groupements de castors; elle s'étend même depuis quelque temps aux sociétés immobilières présentant des garanties jugées suffisantes quant au caractère désintéressé de leurs opérations.

On doit également tenir compte de la position prise par les caisses d'allocations familiales lors de leur assemblée générale de mars 1957.

Leur vœu précisait que « l'effort de ces caisses dans le domaine du logement devait être adapté à ce qui correspond à la vocation originale des caisses d'allocations familiales qui doivent tendre à se spécialiser dans des interventions répondant au maximum à leur vocation particulière... et que, sans abandonner aucun des moyens mis en œuvre ces dernières années, notamment en ce qui concerne l'aide à la construction immobilière, il était indispensable que soit réalisé un effort plus considérable dans des secteurs d'activité où seule l'intervention financière des caisses est susceptible de permettre des réalisations efficaces. »

« Les caisses doivent, était-il ajouté, se préoccuper au premier chef des problèmes que pose l'amélioration de l'habitat existant, la mise à la disposition des familles de l'équipement, soit individuel, soit collectif, qui seul permettra à un grand nombre d'entre elles de créer, dans le cadre des nouvelles conditions de logement qui leur sont offertes, un climat de vie familiale correspondant à leurs aspirations. »

Le tableau suivant montre non seulement que les principaux bénéficiaires de l'aide consentie par les caisses sont les organismes d'H. L. M., mais également que cette aide évolue conformément aux préoccupations exprimées par l'assemblée générale des caisses.

Montant de l'aide consentie par les caisses d'allocations familiales aux organismes de construction et de crédit.

(En milliers de francs.)

ORGANISMES DE CONSTRUCTION ou de crédit.	1949 (1)	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957 (3)
Offices publics d'H. L. M.	454.170	516.583	319.465	424.818	534.196	374.098	912.136	850.273	727.933
Sociétés anonymes d'H. L. M.	»	29.000	73.760	222.318	221.569	330.623	61.500	172.855	115.940
Sociétés coopératives d'H. L. M.	100.000	125.175	248.991	99.251	46.647	442.555	508.194	518.370	347.528
Sociétés de C. I.	»	25.818	73.856	68.432	150.955	340.583	596.477	184.436	21.000
Associations « Castors »	»	»	»	(2) 224.181	584.747	447.795	249.346	221.135	147.000
Comités interprofessionnels du logement	»	119.071	245.248	225.694	229.574	381.208	155.965	638.828	366.318
Autres organismes	»	40.997	49.122	216.767	268.911	436.521	360.271	460.637	1.498.281
Totaux	554.170	856.644	1.010.442	1.481.461	2.434.509	2.753.383	2.843.689	3.046.534	3.224.000

(1) Chiffres approximatifs.
(2) Y compris les sociétés immobilières.
(3) Les chiffres concernant 1957 résultent d'estimations provisoires et ne sont cités qu'à titre purement indicatif.

On constate ainsi que, sur un effort global de 15.540 millions, consenti au cours de la période 1949-1956 en faveur des organismes constructeurs, 9.542 millions ont bénéficié aux organismes d'H. L. M., soit 61,4 p. 100.

Toutefois, cette proportion a tendance à diminuer ainsi qu'il ressort des chiffres concernant la seule année 1956; l'aide des caisses d'allocations familiales aux organismes constructeurs a atteint alors 3.087 millions, sur lesquels 1.725 millions ont été affectés aux offices et sociétés d'H. L. M. et de crédit immobilier, soit environ 56 p. 100.

L'aide consentie individuellement à leurs allocataires par les caisses d'allocations familiales consiste essentiellement en l'octroi de prêts destinés à leur faciliter la réalisation de leur apport personnel.

Le régime de ces prêts varie non seulement d'une caisse à l'autre, mais encore il peut être différent à l'intérieur d'une même caisse selon les cas particuliers. Ce sont en principe les commissions d'administrateurs qui décident tant de l'octroi d'un prêt que de ses conditions et de son montant.

Le plafond des prêts individuels dépasse rarement 500.000 francs; au cours de l'année 1956, la moyenne des prêts s'est établie aux environs de 200.000 francs.

Ils sont en général consentis pour cinq ans mais cette règle n'a rien d'absolu: le délai de remboursement peut varier suivant les cas particuliers.

La plupart des prêts sont consentis sans intérêt; lorsqu'un intérêt est exigé, il est toujours très modique (2 p. 100 au maximum).

En ce qui concerne le choix des bénéficiaires, il est effectué par les commissions en fonction de la situation familiale et sociale des postulants. Certaines caisses fixent un plafond de ressources; d'autres un maximum et un minimum; parfois, il est tenu compte du « quotient familial » ou « moyenne économique » (montant des ressources de la famille divisé par le nombre de personnes vivant au foyer).

Les constructions ne doivent évidemment pas présenter un caractère somptuaire: il y a lieu d'observer, à cet égard, que les H. L. M., comme d'ailleurs les Logécos entrent toujours dans les catégories retenues.

Le tableau suivant traduit l'effort des caisses d'allocations familiales en matière de prêts directs aux particuliers pendant la période 1949 à 1957 (inclus).

Montant annuel de l'aide consentie par les caisses d'allocations familiales aux particuliers qui construisent.

(En milliers de francs.)

ANNÉES	AIDE AUX PARTICULIERS sous forme de :		TOTAUX
	Subventions.	Prêts.	
1949	»	5.850	5.850
1950	15.578	51.221	66.799
1951	41.245	300.116	341.361
1952	37.313	790.267	827.580
1953	46.413	1.454.227	1.500.640
1954	103.016	2.880.766	2.983.782
1955	28.554	4.171.111	4.199.665
1956	58.878	4.791.909	4.850.787
1957 (1)	56.000	5.230.000	5.286.000

(1) Les chiffres concernant l'année 1957 résultent d'estimations provisoires et ne sont donnés qu'à titre indicatif.

On observera que, dans ce secteur également, le concours apporté aux particuliers qui construisent dans le cadre de la législation H. L. M. a été prépondérant: 11 milliards sur un effort global de 14.460 millions, soit une proportion de 76 p. 100. Mais, là aussi, la proportion tend à diminuer: en 1956, elle est seulement d'un peu plus de 50 p. 100 (2.500 millions sur 4.800). Cette évolution s'explique par le développement des Logécos, dont beaucoup sont édifiés par des personnes qui remplissent les conditions voulues pour bénéficier du concours des caisses d'allocations familiales.

Une deuxième précision concernant l'aide directe des caisses d'allocations familiales aux particuliers: cette aide revêt parfois la forme de subventions, mais cette modalité reste exceptionnelle: durant la période 1949-1954, les subventions n'ont représenté que 243.656.000 francs sur un total de 5.762 millions 12.000 francs versés aux allocataires isolés, soit environ 4,25 p. 100.

Financement complémentaire des employeurs.

En instituant la participation obligatoire à la construction de logements des employeurs occupant au moins 10 salariés, sous forme d'une contribution annuelle fixée à 1 p. 100 des salaires versés au cours de l'année précédente, le décret 53-701 du 9 août 1953, pris en application de la loi 53-611 du 11 juillet 1953, n'a fait que confirmer un mouvement qui s'était amorcé et développé depuis la Libération, par l'intermédiaire notamment des comités paritaires interprofessionnels du logement.

L'esprit de ce mouvement. les principes qui l'ont guidé, son évolution et sa transformation dans le cadre de la réglementation établie par le décret du 9 août 1953 et par les textes subséquents, mériteraient une étude particulière.

Qu'il nous suffise d'observer que les premiers C. I. L. constitués à la seule initiative des employeurs, en dehors de toute obligation légale, ont pour la plupart coopéré étroitement avec les organismes d'H. L. M. Les C. I. L. constitués ultérieurement, et notamment les C. I. L. à gestion patronale, ont eu tendance par contre à constituer des sociétés immobilières privées, ainsi que la réglementation sur la contribution de 1 p. 100 leur en laissait la faculté.

La réglementation a en effet été conçue dans un esprit extrêmement libéral, offrant aux employeurs une très large gamme de possibilités pour la réalisation des investissements prévus: construction directe, versements aux chambres de commerce, aux collectivités locales, constitution de sociétés immobilières, participation aux opérations des C. I. L., des organismes d'H. L. M., des groupements à caractère désintéressé, aide directe aux salariés sous forme de subventions ou de prêts complémentaires.

Nous observerons que cette réglementation a eu pour conséquence de limiter les ressources que les organismes d'H. L. M. pouvaient attendre de l'institution de la contribution patronale en faveur du logement.

On doit toutefois remarquer que les employeurs tenant compte du caractère désintéressé des organismes d'H. L. M., de leur expérience en matière de logement social, des garanties inhérentes aux contrôles auxquels ils sont soumis, apportèrent une contribution appréciable à ces organismes.

En application des textes en vigueur, les entreprises peuvent actuellement participer aux opérations de construction effectuées par les organismes d'H. L. M. sous forme de prêts, de subventions, de souscription d'actions ou d'obligations; l'intérêt des prêts consentis ne doit pas dépasser 3 p. 100. L'entreprise a la possibilité de conclure avec l'organisme d'H. L. M. une convention par laquelle celui-ci s'engage, en contre-partie de la contribution patronale, à réserver en location par priorité au personnel de ladite entreprise un certain pourcentage des logements réalisés dans le cadre d'un programme déterminé (80 p. 100 au plus selon la jurisprudence du Conseil d'Etat).

D'autre part, ainsi que nous l'avons déjà rappelé, les employeurs peuvent apporter une aide directe aux salariés sous forme de subventions ou de prêts dont l'intérêt ne peut excéder 3 p. 100 et qui sont remboursables au maximum en dix ans. Cette aide est susceptible évidemment de bénéficier aux particuliers qui accèdent à la propriété avec le concours d'une coopérative d'H. L. M. ou d'une société de crédit immobilier.

On doit observer que l'agriculture est écartée de l'application de ces textes, ce qui impose aux employeurs une charge de financement plus lourde lorsqu'ils participent au logement de leurs salariés.

Le tableau suivant indique la répartition des sommes collectées au titre de la contribution de 1 p. 100 en fonction de la nature des organismes auxquels les fonds ont été versés pendant la période du 1er février 1956 au 31 janvier 1957:

Répartition des sommes collectées d'après la nature des organismes auxquels sont versés directement les fonds.

(Du 1er février 1956 au 31 janvier 1957.)

DÉSIGNATION	EN millions de francs.	EN pourcentage
C. I. L. et sociétés sous égide	12.719	52,4
Organismes d'H. L. M.	3.830	15,8
Sociétés de construction prévues à l'article 2, 4e alinéa, du décret du 9 août 1953	2.446	10
Chambres de commerce	1.970	8
Sociétés d'économie mixte	384	1,8
Départements et communes	142	0,6
Autres organismes (sociétés sous égide de la caisse des dépôts et consignations, caisses d'allocations familiales, etc.)	2.775	11,4
Totaux	24.266	100

De ces chiffres, il résulte que les organismes d'H. L. M. viennent au second rang des organismes collecteurs avec, pour la période considérée, 16 p. 100 des fonds recueillis.

Ce chiffre doit toutefois faire l'objet de deux rectifications:

a) D'une part, le tableau reproduit ne fait pas état des fonds investis par les employeurs, soit dans la construction directe de logements, soit dans l'aide directe aux salariés; pour l'année 1955, ces investissements ont été estimés respectivement à 12 milliards et 5 milliards. Le produit global de la contribution patronale de 1 p. 100 a donc atteint en fait environ 40 milliards, sur lesquels on peut estimer à environ 7 milliards les financements complémentaires H. L. M. (compte tenu de l'aide directe aux salariés construisant avec le concours des coopératives d'H. L. M. ou du Crédit immobilier), soit une proportion théorique de 17 p. 100;

b) En fait, la proportion réelle est sensiblement supérieure, car une partie importante des sommes recueillies par les C. I. L. est réservée aux organismes d'H. L. M. Nous n'avons pu obtenir à cet égard de chiffres précis, mais on peut estimer que la part de la contribution patronale bénéficiant finalement aux H. L. M. comprenant les fonds qui leur sont reversés par les C. I. L. et l'aide directe aux particuliers construisant dans le cadre de la législation H. L. M. représentait en 1956, au moins 25 p. 100 de la totalité des ressources dégagées.

Il y a lieu d'observer toutefois que pour l'avenir la mise en place de nouvelles sociétés d'économie mixte et de sociétés immobilières privées aura vraisemblablement pour effet de réduire le pourcentage affecté aux organismes d'H. L. M.

Financement complémentaire des caisses d'épargne et de la caisse des dépôts et consignations.

Indépendamment de leur intervention dans le financement principal des H. L. M. au titre des emprunts bonifiés, les caisses d'épargne consentent aux organismes d'H. L. M., dans la mesure de leurs disponibilités et à leurs conditions de placement habituelles (intérêt de 5,5 p. 100 avec amortissement en vingt-cinq ans).

Pour les trois dernières années, ce concours direct s'est établi ainsi qu'il suit:

Prêts complémentaires directs de la Caisse des dépôts et consignations.

(En milliards de francs.)

ANNÉES	PRÊTS pour apport.	PRÊTS pour opérations primées.	PRÊTS pour réserves foncières.	TOTAL
1955	»	»	»	6,982.583
1956	1,939	8,876	0,328	11,143.000
1957	5,794	8,009	2,874	16,677.000

Il semble malheureusement que la caisse des dépôts et consignations ne soit plus aujourd'hui en mesure de maintenir au même niveau l'aide précieuse qu'elle apportait ainsi aux organismes d'H. L. M. Du 1er janvier au 30 juin 1958, le montant total des prêts complémentaires consentis par cet établissement aux offices et sociétés d'H. L. M. est en effet en nette régression.

III. — Le bilan du financement H. L. M.

Les réalisations effectuées. — La situation actuelle.

Quels ont été les résultats obtenus par la mise en œuvre de ces différents moyens financiers ?

Nous avons rappelé, en faisant l'historique du mouvement H. L. M., qu'il avait été construit avant guerre environ 170.000 habitations à bon marché locatives et 150.000 H. B. M. destinées à l'accession à la petite propriété.

Depuis la remise en activité des organismes H. L. M. jusqu'au 31 décembre 1957, soit au cours des dix dernières années, les statistiques fournies par le ministère de la construction chiffrent à 270.000 les H. L. M. terminées, dont 188.200 pour le secteur locatif et 82.300 pour l'accession à la propriété, se répartissant comme suit:

Nombre de logements terminés de 1945 à 1957.

(En milliers de logements.)

PÉRIODES	HABITATIONS A LOYER MODÉRÉ (*a*)	
	Location.	Accession.
De la Libération à fin 1953	47,1	23,8
Année 1954	20,2	10,4
Année 1955	36,0	14,2
Année 1956	30,4	15,2
Année 1957	54,5	18,7

(*a*) Non compris les constructions H. L. M. ayant bénéficié de primes à la construction.

(Statistiques M. R. L. — Avril 1958.)

Il convient toutefois, d'observer que ces chiffres sont sensiblement inférieurs à la réalité, car ils ne font état que des H. L. M. construites dans le cadre du financement traditionnel (prêts à taux réduit et emprunts bonifiés). Or, au cours de ces dernières années, un nombre important de constructions H. L. M. ont été réalisées, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, avec le bénéfice des primes à 1.000 F et de prêts spéciaux, notamment dans le secteur de l'accession à la propriété. Malheureusement il n'a pas été fait jusqu'à ce jour de ventilation, en matière de logements primés, entre ceux édifiés par les organismes d'H. L. M. ou avec leur concours et les logements réalisés en dehors du secteur H. L. M. Nous pensons qu'il y aurait le plus grand intérêt à ce que cette discrimination puisse être faite sans tarder.

Au regard de l'ensemble de la construction en France métropolitaine, les réalisations H. L. M. se situent ainsi qu'il est indiqué dans le tableau ci-après, extrait des statistiques du ministère de la construction, sous réserve de l'observation susvisée concernant les H. L. M. primées.

Nombre de logements terminés par secteur de la construction de 1945 à 1957.

France métropolitaine.

(Unité: millier de logements.)

PÉRIODES	SECTEURS DE LA CONSTRUCTION						NOMBRE total de logements terminés.
	Reconstruction.	H. L. M. (a)		Logements primés (b).		Autres logements non primés.	
		Location.	Accession.	A 1.000 F (Logéco).	Autres.		
De la Libération à fin 1953	164,3	47,1	23,8	»	87,1	162,5	484,8
Année 1954	37,2	20,2	10,4	12,2	60,8	21,2	162,0
Année 1955	34,7	36,0	14,2	34,6	65,4	25,2	210,1
Année 1956	32,6	30,4	15,2	51,7	83,5	22,9	236,3
Année 1957	32,9	54,5	18,7	67,4	78,4	21,8	273,7
De la Libération à fin 1957	301,7	188,2	82,3	165,9	375,2	253,6	1.366,9

(a) Non compris les constructions H. L. M. ayant bénéficié de primes à la construction.
(b) Y compris les constructions H. L. M. ayant bénéficié de primes à la construction.

Source: M. R. L.

On doit ajouter que les H. L. M. ont représenté, au cours de la dernière décade, la quasi-totalité des constructions nouvelles dans le secteur locatif.

Situation actuelle en matière de financement H. L. M.

Pour l'exercice 1958, la loi-cadre du 7 août 1957, avait prévu 138 milliards de crédits inconditionnels au titre des prêts à taux réduit.

Le ministre de la construction a obtenu récemment l'ouverture d'un crédit complémentaire de 30 milliards.

Cette masse globale de 168 milliards de crédits d'engagement a été répartie ainsi qu'il est indiqué ci-après:

Répartition des crédits d'engagement en 1958.

(En milliards de francs.)

	CRÉDITS inconditionnels.	CRÉDITS complémentaires.
Location	108	28 (dont 10 pour revalorisations de programmes antérieurs)
Accession à la propriété	30	2
	138	30

Répartition des crédits inconditionnels.

Région parisienne	Location	36,0	41,5
	Accession à la propriété	5,5	
Province	Location	67,6	91,0
	Accession à la propriété	23,4	
Algérie	Location	4,4	5,5
	Accession à la propriété	1,1	

Ces crédits ont permis le financement de 51.400 logements locatifs et de 13.000 logements en accession à la propriété.

A ces chiffres, il convient d'ajouter 5.300 logements financés du 1er janvier au 30 juin 1958 par emprunts bonifiés (dont 1.300 pour le secteur locatif).

En 1957, les crédits disponibles au titre des prêts à taux réduit avaient permis le financement de 51.500 logements locatifs et de 11.000 logements en accession à la propriété, auxquels sont venus s'ajouter 9.300 logements financés par emprunts bonifiés (dont 2.300 locatifs).

Le rythme de financement s'est établi ainsi à 71.800 logements en 1957. Il sera vraisemblablement en 1958 de 72.000 logements au maximum, compte tenu des emprunts bonifiés susceptibles d'être réalisés au cours du deuxième semestre.

La loi-cadre du 7 août 1957 avait prévu pour 1959 une tranche de crédits inconditionnels de 155 milliards, soit une augmentation de 17 milliards au regard des crédits inconditionnels disponibles en 1958.

Mais cette majoration de 17 milliards sera très certainement absorbée dans sa totalité par la revalorisation nécessaire non seulement des prêts consentis en 1958 par suite de l'évolution du coût de la construction, mais également par la revalorisation des prêts consentis pour des programmes lancés au cours des années précédentes et non encore terminés: le crédit de 10 milliards affecté à ces opérations en 1958 (voir tableau précédent) n'a permis en effet de couvrir que partiellement ces revalorisations, qui sont actuellement estimées à plus de 30 milliards.

Le volume des crédits inconditionnels susceptibles d'être affectés en 1959 à des opérations nouvelles sera donc sensiblement équivalent à celui de 1958, soit 138 milliards.

Or le maintien du rythme de financement atteint en 1957 et en 1958 dans le cadre des prêts à taux réduit, soit 66.000 logements (déduction faite des 9.000 logements financés au moyen des prêts bonifiés) suppose un crédit global de 182 milliards (1).

C'est donc un crédit additionnel minimum de 45 milliards qu'il faut dès à présent prévoir pour 1959 si l'on veut éviter une régression dont il n'est pas besoin de souligner qu'elle aurait les plus graves conséquences.

Encore convient-il d'observer que ce rythme de financement est sensiblement inférieur à l'objectif souhaitable tel qu'il est indiqué dans la conclusion du présent rapport.

(1) Ce chiffre se décompose comme suit, sur la base d'un prêt moyen de 2.800.000 F par logement pour le secteur locatif et de 2.500.000 F en accession à la propriété:
Secteur locatif: 154 milliards (2,8 millions × 55.000 logements);
Accession à la propriété: 27 milliards 500 millions (2,5 millions × 11.000 logements).

Le financement des H. L. M. dans le cadre du programme pluri-annuel défini par la loi-cadre du 7 août 1957 s'est heurté d'autre part à un obstacle inattendu, dû à une interprétation restrictive des textes.

Nous avons indiqué précédemment que la loi de 1956 avait ouvert, au titre des prêts de l'Etat à taux réduit, des crédits inconditionnels fixés respectivement à 155 milliards pour 1959, 163 milliards pour 1960 et 172 milliards pour 1961.

Il semble que, dans l'esprit du législateur, ces crédits inconditionnels devaient pouvoir être, non pas utilisés, mais engagés, tout au moins en partie, dès l'intervention de la loi du 7 août 1957. C'est en effet l'objet essentiel d'un programme pluri-annuel que d'assurer aux organismes une continuité de financement en les fixant sur les crédits minima dont ils disposeront au cours des prochaines années. Il leur est ainsi possible, en accord avec les collectivités publiques, de pratiquer une politique foncière appropriée, d'établir des programmes échelonnés dans le temps, d'assurer, en liaison avec les maîtres d'ouvrage, la continuité des chantiers et de poursuivre un effort d'amélioration et de rationalisation des moyens de construction, en même temps de mettre au point leur propre organisation technique et administrative. Or, les représentants de l'administration des finances à la commission interministérielle d'attribution des prêts se sont refusés à admettre l'engagement de crédits autres que ceux de l'exercice 1958. C'est là une prise de position qui, si elle devait être maintenue, enlèverait tout intérêt au financement pluri-annuel institué par la loi du 6 août 1957 et interdirait pour l'avenir tout espoir de voir progresser la politique de construction H. L. M. dans le sens d'un meilleur rendement et d'une plus grande efficacité.

DEUXIEME PARTIE

GESTION DES H. L. M.

Nous ne pensons pas qu'il soit conforme à la mission qui nous a été confiée d'examiner en détail des modalités de gestion des différents organismes d'H. L. M., ce qui reviendrait à une extrapolation de la législation et de la réglementation. Au surplus, nous les avons évoquées rapidement lorsque nous avons rappelé, dans la première partie du présent rapport, les principales structures des H. L. M.

Nous pensons rester beaucoup plus près des préoccupations du Conseil en nous efforçant de retracer ce qui caractérise particulièrement la gestion des H. L. M. en regard notamment de leur vocation sociale et éventuellement de leurs modalités de financement.

Nous distinguerons entre la gestion administrative, la gestion financière et la gestion technique.

Gestion administrative.

La gestion des organismes d'H. L. M. est caractérisée par l'absence de tout esprit de spéculation. Cela résulte, non seulement de la volonté arrêtée des administrateurs des offices et des sociétés d'H. L. M., mais des règles qui leur sont imposées par la législation en vigueur.

La qualité d'établissement public qui est celle des offices d'H. L. M. est évidemment exclusive, par elle-même, de toute notion d'intérêt ou de bénéfice.

Quant aux sociétés d'H. L. M. et de crédit immobilier, elles voient limiter à 6 p. 100 le dividende qu'elles seraient éventuellement susceptibles d'allouer à leurs actionnaires. Encore convient-il d'observer qu'il s'agit là d'un plafond qui n'est pratiquement jamais atteint. En fait, les coopératives notamment ne distribuent pas de dividende, consacrent les quelques bénéfices qu'elles peuvent réaliser à l'amélioration de leur organisation, à un meilleur entretien de leur patrimoine et à l'octroi d'une aide particulière aux familles qui se trouvent dans une situation difficile, par l'intermédiaire de leur caisse de solidarité.

D'autre part, qu'il s'agisse des offices publics ou des sociétés d'H. L. M. ou de crédit immobilier, les fonctions d'administrateur sont gratuites. La législation en vigueur (articles 189 et 190 du code de l'urbanisme et de l'habitation), récemment renforcée par le décret 58-713 du 9 août 1958, interdit par ailleurs aux administrateurs comme aux employés des organismes d'H. L. M. toute relation commerciale avec lesdits organismes ainsi qu'avec toute personne qui effectue des travaux pour leur compte ou leur livre des fournitures. Bien entendu le respect de ces dispositions est strictement contrôlé par les administrations de tutelle.

On peut dire, par conséquent, que toutes les garanties sont réunies quant au caractère désintéressé de la gestion des H. L. M.

Cette absence de préoccupation spéculative, qui va de pair avec leur vocation sociale, doit conduire en principe à une gestion économique.

On s'est demandé pendant longtemps, et on se demande encore s'il existe un chiffre optimum de logements permettant de réduire les frais de gestion. Diverses théories ont été exposées, les unes présentant la gestion des offices importants, groupant plusieurs milliers de logements, comme particulièrement onéreuse en raison des frais généraux élevés, les autres, au contraire, affirmant que la gestion des petits organismes de deux ou trois cents logements n'était pas rentable parce qu'ils devaient affecter une partie trop importante de leurs ressources à la rémunération du personnel.

Les enquêtes effectuées auprès des différentes catégories d'organismes d'H. L. M. donnent à cet égard les résultats suivants:

1° Offices publics d'H. L. M.

Enquête portant sur 165 organismes, représentant 175.378 logements.

OFFICES	NOMBRE de logements.		TOTAL	MOYENNE PAR LOGEMENT		
	Avant 1947.	Après 1947.		Frais de personnel (a).	Frais de gestion (b).	Frais généraux (a + b)
54 offices de 0 à 200 logements....	1.326	4.968	6.294	6.740	1.932	8.672
42 offices de 201 à 500 logements....	2.696	10.066	12.762	7.312	1.555	8.867
30 offices de 501 à 1.000 logements..	5.861	14.972	20.833	7.116	1.223	8.339
37 offices au-dessus de 1.000 logements (1).	27.089	57.949	85.038	8.142	1.364	9.506
2 offices du département de la Seine et de la Ville de Paris.	35.758	14.693	50.451	15.932	1.273	17.205

(1) A l'exclusion des offices du département de la Seine et de la Ville de Paris.

2° Sociétés anonymes d'H. L. M.

Enquête portant sur 31 sociétés représentant près de 16.951 logements.

SOCIÉTÉS ANONYMES	NOMBRE de logements.		TOTAL	MOYENNE PAR LOGEMENT		
	Avant 1947.	Après 1947.		Frais de personnel (a).	Frais de gestion (b).	Frais généraux (a + b).
11 sociétés de 0 à 200 logements....	534	382	916	7.168	2.210	9.378
13 sociétés de 201 à 500 logements....	1.844	2.324	4.168	7.129	3.523	10.652
3 sociétés de 501 à 1.000 logements..	1.134	1.394	2.528	5.771	1.041	6.812
4 sociétés au-dessus de 1.000 logements	1.711	7.628	9.339	7.823	1.178	9.001

3° Sociétés coopératives d'H. L. M.

Enquête portant sur 93 coopératives représentant 34.151 sociétaires.

SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES H. L. M.	NOMBRE de sociétaires	MOYENNE PAR LOGEMENT		
		Frais de personnel (a).	Frais de gestion (b).	Frais généraux (a+b).
49 sociétés de 0 à 200 coopérateurs	5.512	11.419	8.855	20.274
25 sociétés de 201 à 500 coopérateurs	8.030	10.205	5.327	15.532
14 sociétés de 501 à 1.000 coopérateurs	9.857	7.959	4.796	12.757
5 sociétés de plus de 1.000 coopérateurs	10.725	9.810	3.754	13.564

4° Sociétés de crédit immobilier.

Enquête portant sur 71 sociétés ayant 30.843 emprunteurs.

SOCIÉTÉS de crédit immobilier.	NOMBRE d'emprunteurs.	MOYENNE PAR LOGEMENT		
		Frais de personnel (a).	Frais de gestion (b).	Frais généraux (a+b).
25 sociétés de 0 à 200 emprunteurs	3.137	5.893	2.956	8.849
30 sociétés de 201 à 501 emprunteurs	10.085	5.211	1.808	7.019
12 sociétés de 501 à 1.000 emprunteurs	8.413	5.365	1.619	6.984
4 sociétés au-dessus de 1.000 emprunteurs	9.208	3.395	1.238	4.633

On constate ainsi que les frais généraux (comprenant les frais de personnel et les frais de gestion) s'établissent sensiblement à une moyenne équivalente, quelle que soit l'importance du patrimoine immobilier, exception faite de quelques cas particuliers (dont notamment celui des coopératives ayant moins de 200 logements, dont les frais de gestion sont sensiblement plus élevés).

Ce résultat s'explique par deux sortes de considérations:

— d'une part, le personnel des petits organismes n'est souvent employé qu'à temps partiel. C'est ainsi que le personnel communal prête fréquemment son concours au fonctionnement des offices de faible importance, en ne percevant qu'une indemnité très inférieure à un traitement complet;

— d'autre part, les services assurés par un organisme groupant plusieurs milliers de logements sont beaucoup plus complexes: services d'entretien, services d'information, services sociaux.

Il est certain que, dans la mesure où le développement de ces services communs est jugé souhaitable, on doit s'orienter de préférence vers un renforcement du potentiel des organismes; cette formule permet d'autre part de disposer d'un personnel spécialisé et par conséquent plus qualifié.

Le cas des offices du département de la Seine et de la ville de Paris est particulier. Si les frais de personnel y sont nettement plus élevés, on doit considérer que le patrimoine immobilier qu'ils ont à gérer est d'une importance exceptionnelle: (24.000 logements occupés et 7.000 en cours, pour l'office de la Seine, et 26.500 logements occupés et 6.000 en cours pour l'office de la ville de Paris, alors que la moyenne des grands offices est de l'ordre de 3.000 à 4.000 logements).

De ce fait, ils doivent disposer de services d'entretien considérables; ils ont été conduits également à mettre en place des services sociaux très développés. Il est incontestable enfin que leur statut d'établissement public, soumis à une tutelle administrative particulièrement étroite et complexe, contribue à alourdir leur budget d'exploitation.

Si l'on compare les frais de gestion des organismes qui pratiquent l'accession à la propriété, on constate qu'ils sont plus élevés pour les coopératives que pour le crédit immobilier. Ceci est la conséquence normale du fait que les coopératives sont des organismes constructeurs, qui prennent directement en charge les opérations de construction avec tout ce que cela comporte de démarches administratives, de contrôle technique, de contentieux et d'aide sociale, alors que les sociétés de crédit immobilier n'effectuent que des opérations de prêts hypothécaires.

Les frais de gestion des coopératives d'H. L. M., comme ceux des sociétés de crédit immobilier sont rémunérés dans les conditions définies par l'arrêté du 30 décembre 1955. Ce texte prévoit notamment une contribution initiale du locataire-attributaire ou de l'emprunteur, égale au plus à 1,5 p. 100 des actions souscrites ou de l'emprunt contracté et une contribution annuelle représentée par une majoration des annuités de remboursement dans la limite de 0,50 p. 100 du capital initial à amortir.

Ainsi, pour la construction d'un logement de type IV, donnant lieu à un prêt de 2.500.000 F, les charges maxima susceptibles d'être imposées au locataire-attributaire ou à l'emprunteur du crédit immobilier, sont, d'une part, une contribution initiale de 37.500 F, d'autre part, une participation annuelle de 12.500 F.

En ce qui concerne les offices publics et les sociétés anonymes d'H. L. M., les frais de gestion sont couverts par un prélèvement sur le produit des loyers; il en est de même pour les coopératives d'H. L. M. effectuant des opérations de location-coopérative.

Parmi les griefs adressés par les organismes d'H. L. M. à l'encontre de la lourdeur de la tutelle administrative et de la multiplicité des contrôles qui leur sont imposés, figure l'augmentation de leurs frais généraux.

Il est certain que l'obligation de procéder à des formalités complexes pour l'obtention du concours de l'Etat, le lancement des programmes, la passation des marchés, parfois même de renouveler à plusieurs reprises les mêmes formalités, l'obligation également de fournir pour des contrôles successifs des documents et des renseignements aussi divers que détaillés, entraînent des pertes de temps considérables et immobilisent parfois des agents pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Dans bien des cas cet état de choses met au surplus les organismes d'H. L. M. dans une position d'infériorité par rapport aux organismes privés qui ne sont pas soumis aux mêmes sujétions et qui, de ce fait, peuvent réaliser plus rapidement et par conséquent à moindres frais.

Des efforts ont été réalisés pour simplifier et unifier les procédures et les contrôles en vigueur. Au cours de ces dernières semaines, différentes mesures sont intervenues en ce sens: ce sont notamment l'arrêté du 28 juillet 1958, qui donne délégation de signature aux préfets pour l'aliénation des immeubles non bâtis appartenant aux organismes d'H. L. M., l'arrêté du 12 septembre 1958, qui dispense d'approbation les emprunts contractés par les organismes d'H. L. M. en vue de la constitution de réserves foncières lorsque leur taux d'intérêt n'excède pas celui des placements effectués par les caisses d'épargne. On doit souhaiter que cette politique de simplification et de décentralisation soit poursuivie, dans l'intérêt même d'une gestion économique des H. L. M.

Les organismes d'H. L. M. et notamment les offices publics font état, d'autre part, des difficultés qu'ils rencontrent pour recruter le personnel qualifié nécessaire.

La gestion financière. — Les loyers.

Pour tous les organismes d'H. L. M. effectuant des opérations de location simple (offices et sociétés anonymes), et de location coopérative (coopératives), la détermination des loyers est évidemment capitale pour l'équilibre financier de leur gestion.

Le mode de calcul des loyers a subi, depuis la libération, une évolution qui a été rapidemnt retracée dans l'historique des H. L. M.

A la notion de valeur locative maxima qui, entre les deux guerres, avait seule été retenue, mais dont le maintien n'était plus justifié à partir du moment où les organismes d'H. L. M. tendaient à aligner automatiquement les loyers sur cette valeur locative, la loi du 3 septembre 1947 substitua la notion de loyer maximum.

Les arrêtés du 19 décembre 1947 modifiés ultérieurement par les arrêtés du 23 juin et du 12 juillet 1949, fixaient des maxima forfaitaires pour les différents types de logements, en distinguant entre les H. L. M. construits avant et après 1947.

Ce système fût le seul appliqué jusqu'à l'intervention du décret 53-700 du 9 août 1953 qui posa le principe de l'extension aux H. L. M. du régime des loyers calculés suivant la surface corrigée, dans les conditions prévues par la loi du 1er septembre 1948. Toutefois, pour les constructions nouvelles, le prix de base au mètre carré était fixé compte tenu d'un loyer global annuel moyen arrêté par l'administration pour chaque groupe d'immeubles.

A l'expérience, cette disposition se révéla d'une application difficile et le décret du 20 mai 1955 (articles 215 à 218 du code de l'urbanisme et de l'habitation), vint à nouveau modifier le régime des loyers H. L. M. en disposant que, pour les constructions nouvelles, un arrêté interministériel déterminerait des maxima et des minima pour les prix de base au mètre carré de surface corrigée, en fonction des différents types de logements. Il appartiendrait ensuite aux organismes de fixer les taux de loyer dans les limites établies.

Pour les constructions anciennes, les prix de base sont ceux fixés par le droit commun, sous réserve des abattements fixés par décret, dans la limite de 10 p. 100.

Enfin, une période transitoire de trois ans était prévue, pendant laquelle les organismes pouvaient maintenir le régime de détermination forfaitaire tel qu'il avait été établi en 1947.

Cette période est aujourd'hui expirée depuis plus d'un an et tous les organismes sont tenus par conséquent d'appliquer le nouveau régime institué par le décret du 20 mai 1955.

Pour les constructions réalisées avant le 3 septembre 1947, l'article 13 du décret du 9 août 1953, repris par l'article 214 du code de l'urbanisme prévoit que des abattements pouvant aller jusqu'à 10 p. 100 sur le prix de base au mètre carré sont fixés par décret. Or, le décret 53-1288 du 30 décembre 1953 a fixé uniformément cet abattement à son maximum, soit 10 p. 100

On peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de réviser ce texte pour revenir à plus de souplesse et laisser la possibilité de fixer un abattement compris entre 0 et 10 p. 100 suivant les cas.

Dans le cas des constructions nouvelles, les prix de base minima et maxima ont été fixés par l'arrêté du 8 août 1956, des dérogations pouvant être accordées éventuellement pour l'application de taux plus faibles si l'organisme justifie de son équilibre financier.

L'application aux H. L. M. du système de la surface corrigée, modifiée ainsi qu'il vient d'être indiqué, a certes soulevé quelques litiges, mais dans l'ensemble elle n'a pas donné lieu à des difficultés très graves. Il faut reconnaître d'autre part que, comme pour les immeubles régis par le droit commun, ce régime a permis de mieux adapter la contribution de chaque locataire au service rendu, tout en assurant néanmoins aux organismes les ressources nécessaires pour équilibrer leurs opérations et leur gestion. Bien entendu ceci suppose que, le cas échéant, les prix de base soient relevés en fonction de l'évolution du coût de la construction et des frais généraux de gestion et d'entretien.

A cet égard, nous croyons intéressant de reproduire ci-dessous un tableau indiquant le détail des frais d'exploitation relevés pendant l'année 1957, pour sept groupes d'immeubles représentant 342 logements réalisés en location coopérative par une société coopérative de la région parisienne de 1951 à 1956 :

Ce tableau permet de fixer le pourcentage, par rapport au prix de revient de la construction, des charges de gestion, d'entretien courant et de gros entretien.

DATE d'achèvement. 1	NOMBRE de logements. 2	PRIX de revient (en milliers de francs). 3	SALAIRES concierges et femmes de ménage (charges sociales non comprises). 4	DÉPENSES diverses, assurances et charges sociales pour le personnel d'entretien. 5	FOURNITURES diverses. 6	TOTAL entretien et gardiennage (4 + 5 + 6). 7	PARTICIPATION aux frais de gestion de la coopérative. 8	TOTAL des frais d'exploitation (7 + 8). 9	TRAVAUX d'entretien courant et gros entretien. 10
Janvier 1951....	15	32.600	55.000	311.000	73.000	439.000	129.000	568.000	2.492.000
Septembre 1952.	52	148.896	461.000	734.000	125.000	1.320.000	421.000	1.741.000	520.000
Novembre 1952.	74	240.960	763.000	628.000	330.000	1.721.000	648.000	2.369.000	2.182.000
Décembre 1954.	91	234.032	708.000	810.000	125.000	1.643.000	889.000	2.532.000	406.000
Décembre 1954.	63	226.453	612.000	1.262.000	108.000	1.982.000	890.000	2.872.000	2.225.000
Décembre 1954.	26	76.024	207.000	221.000	83.000	511.000	300.000	811.000	660.000
Avril 1956......	21	50.415	211.000	313.000	96.000	620.000	267.000	887.000	375.000
Totaux......	342	1.009.380	3.017.000	4.279.000	940.000	8.236.000	3.544.000	11.780.000	8.860.000
Moyenne logement........		2.951	8.822	12.512	2.748	24.082	10.363	34.444	25.906
Pourcentage par rapport au prix de revient			0,30 %	0,42 %	0,09 %	0,81 %	0,35 %	1,16 %	0,88 %

Ce tableau fait apparaître une charge de 1,16 p. 100 du coût moyen de construction pour l'ensemble des dépenses de gardiennage, d'assurance, de fournitures diverses et de gestion.

D'autre part, les travaux d'entretien courant et de gros entretien, permettant de réduire au minimum le risque de grosses réparations, atteignent 0,88 p. 100.

Si l'on tient compte d'une réserve pour grosses réparations de 0,20 p. 100, on obtient un pourcentage global de 2,24 p. 100 du prix de revient, représentant la charge moyenne de gestion immobilière pour des constructions régulièrement entretenues et faisant l'objet d'un gardiennage.

Il y a lieu de préciser que les prestations, taxes locatives et fournitures individuelles sont remboursées par les locataires, conformement aux dispositions du droit commun. Quant à l'impôt foncier, qui, sous le régime de 1947, était récupérable sur les locataires, il est désormais pris en charge par l'office ou la société d'H. L. M.

Une enquête effectuée auprès de 150 offices a permis de dégager un loyer moyen et une valeur locative moyenne pour les constructions édifiées avant 1947, un loyer moyen et un prix de base moyen au mètre carré pour les constructions réalisées après 1947.

CONSTRUCTIONS ÉDIFIÉES avant 1947.				CONSTRUCTIONS ÉDIFIÉES après 1947.		
Type III charges non comprises.		Type IV charges non comprises.		Type III charges non comprises.	Type IV charges non comprises.	Prix de base annuel moyen au m².
Loyer actuel (1).	Valeur locative.	Loyer actuel (1).	Valeur locative.	Loyer actuel (1).		
2.776	3.791	3.202	4.057	6.861	8.096	1.154

(1) Loyer au 1er janvier 1958.

On constate que, suivant que la construction se situe avant ou après 1947, les loyers perçus sont sensiblement différents, alors que la composition des logements est à peu près identique, étant observé toutefois que les éléments d'équipement sont plus développés dans les construction nouvelles.

Cette disparité, au regard de familles disposant de ressources équivalentes et logées dans des conditions à peu près semblables, est évidemment contraire à une stricte équité. Elle rend plus difficile, d'autre part, les échanges de logements, indispensables pour obtenir des conditions d'occupation optima. Enfin, les taux de loyer inférieurs, applicables aux H. L. M. d'avant-guerre, privent les organismes de ressources qu'ils pourraient consacrer soit à un meilleur entretien de ces immeubles, soit à une légère diminution de loyers des constructions nouvelles.

Aussi, pensons-nous qu'il y aurait, à tous égards, le plus grand intérêt à s'orienter progressivement vers la parité des loyers applicables aux H. B. M. d'avant-guerre et aux H. L. M. construits postérieurement, en tenant compte de la qualité du logement et de son degré d'équipement et de confort.

Nous ne nous étendrons pas sur le problème de l'allocation logement, qui sera évoqué dans la troisième partie du présent rapport. Nous observerons seulement que l'application du principe de la parité ne pourrait, à notre sens, intervenir sans que fussent adoptées au préalable des mesures en vue du renforcement de l'allocation logement au profit des salariés ne disposant que de ressources particulièrement modiques et de son extension à certaines catégories sociales dignes d'intérêt (jeunes ménages, vieillards, célibataires).

***

Le tableau suivant donne le montant du loyer supporté par les locataires des organismes d'H. L. M. compte tenu des annuités (amortissement et intérêts) et des frais de gestion et d'entretien, et des annuités supportées par les emprunteurs.

On doit toutefois préciser qu'en ce qui concerne les charges supportées par les emprunteurs, les dépenses assurées par eux (entretien, assurance...) ne sont pas comprises.

Charges totales supportées par les locataires ou les emprunteurs.

SYSTÈME	ANNUITÉS ET INTÉRÊTS	FRAIS DE GESTION, entretien, grosses réparations.	CHARGES ANNUELLES TOTALES
H. L. M. (location simple).	2,93 × 0,85 = 2,49 7,45 × 0,15 = 1,11		
	3,60 p. 100 les vingt-cinq premières années.	2,20 p. 100.	5,80 p. 100 les vingt-cinq premières années.
	2,49 p. 100 les dix-sept dernières années.	2,20 p. 100.	4,69 p. 100 les dix-sept années suivantes.
Location-coopérative ..	2,93 × 0,80 = 2,34 p. 100 pendant quarante-deux ans.	2,20 p. 100.	4,54 p. 100 pendant quarante-deux ans.
Accession à la propriété par prêt à taux réduit ou prêt bonifié (Crédit immobilier ou coopérative).	4,12 × 0,70 = 2,88 p. 100 les dix premières années.	0,50 p. 100 (frais administratifs).	3,38 p. 100 les dix premières années.
	5,12 × 0,70 = 3,58 p. 100 les quinze années suivantes.	0,50 p. 100 (frais administratifs). (Entretien à la charge du sociétaire.)	4,08 p. 100 les quinze années suivantes (entretien et gestion à la charge du sociétaire).
Crédit foncier: prêt à 2,75 p. 100 (accession à la propriété).	2,75 × 0,70 = 1,92 p. 100 les cinq premières années.	0,50 p. 100 (frais administratifs).	2,42 p. 100 les cinq premières années.
	8,23 × 0,70 = 6,56 p. 100 les quinze années suivantes.	0,50 p. 100 (frais administratifs). (Entretien à la charge du sociétaire.)	7,06 p. 100 les quinze années suivantes (entretien et gérance à la charge du sociétaire).
Crédit foncier: prêt à 2,75 p. 100 (location simple).	2,75 × 0,70 = 1,93 7,45 × 0,30 = 2,24		
	4,17 p. 100 les cinq premières années.	2,20 p. 100.	6,37 p. 100 les cinq premières années.
	6,57 × 0,70 = 4,60 7,45 × 0,30 = 2,24		
	6,84 p. 100 les vingt années suivantes.	2,20 p. 100.	9,04 p. 100 les vingt années suivantes.
Crédit foncier: prêt à 3,75 p. 100.	3,75 × 0,40 = 1,50 p. 100 les cinq premières années.	2,20 p. 100.	3,70 p. 100 les cinq premières années.
	8,84 × 0,40 = 3,54 p. 100 les quinze années suivantes.	2,20 p. 100.	5,74 p. 100 les quinze années suivantes.

Gestion technique.

On a assez souvent démontré la nécessité de la modernisation et de la rationalisation de l'industrie du bâtiment pour qu'il ne soit pas nécessaire d'évoquer à nouveau ces considérations.

Nous remarquerons seulement qu'il serait inconcevable que le secteur H. L. M. qui a représenté en 1957 27 p. 100 des constructions nouvelles, restât à l'écart des efforts qui ont été entrepris en ce sens et dont on prévoit le renforcement.

En fait, les H. L. M. ont dès à présent apporté à cet égard une contribution précieuse et cela de deux manières différentes:

1° Une fraction des crédits H. L. M. ouverts au titre des prêts à taux réduit a été affectée au secteur dit « industrialisé ». Il s'agissait essentiellement de réaliser, dans le cadre de la législation H. L. M., des programmes groupés relativement importants pour lesquels devaient être mis en œuvre des moyens de haute productivité et qui devaient donner lieu à un contrôle particulièrement strict de l'administration sur le plan technique et sur le plan financier en vue notamment de l'obtention de prix de revient minima.

Les crédits ainsi réservés ont été de 115 milliards, de 1953 au 30 juin 1958.

En fait, le principe du secteur industrialisé et surtout celui d'un financement du secteur réservé ont donné lieu à controverses. De nombreux organismes d'H. L. M. ont difficilement admis de se voir imposer des méthodes et des sujétions particulières pour la réalisation d'une partie des logements, alors qu'il s'agissait d'une tâche entrant dans le cadre de leur activité normale. Surtout, l'utilisation des crédits ainsi réservés a souvent fait l'objet de retards considérables, notamment techniques, et de difficultés pour tenir les prix imposés.

Désormais, le secteur industrialisé H. L. M. est incorporé dans les programmes de productivité tels qu'ils sont prévus à l'article 9 de la loi-cadre du 7 août 1957.

Pour le financement de ces programmes, le Gouvernement est autorisé à relever le quantum des prêts H. L. M. à taux réduit dans la limite d'un volume global de travaux correspondant à l'attribution de 380 milliards de prêts pour la période 1957 à 1961.

Sous réserves de certaines critiques auxquelles ont donné lieu les modalités de mise en œuvre et de financement, il est incontestable que le secteur industrialisé H. L. M. a permis certaines réalisations particulièrement intéressantes et qui, sur le plan technique, constituent des expériences précieuses;

2° Les organismes d'H. L. M. ne se sont pas contentés d'appliquer les méthodes de haute productivité qu'on leur imposait au titre du secteur industrialisé.

Au cours de ces dix dernières années, ils ont fourni un réel effort pour améliorer leurs propres structures techniques et administratives afin de pouvoir participer activement à une organisation plus rationnelle des chantiers.

Un effort analogue a été consenti pour la gestion des immeubles, non seulement sur le plan technique, mais aussi sur le plan administratif: les organismes suffisamment importants disposent désormais, pour la plupart, d'un personnel spécialisé dans les différentes tâches de gestion (y compris parfois les tâches d'assistante sociale): le rendement accru ainsi obtenu est encore amélioré par l'utilisation des méthodes modernes d'exploitation.

Il semble néanmoins que l'on pourrait encore aller plus loin en ce domaine, moins sans doute par l'accroissement du potentiel de chaque organisme, forcément limité, que par un effort suivi de coordination et de mise en place de services communs.

Les organismes d'H. L. M. ont d'ailleurs déjà ressenti cette nécessité; c'est ainsi qu'ont été créés des services communs de gestion comptable ou technique à l'initiative de certains offices, société et coopératives d'H. L. M.

Il paraîtrait souhaitable de renforcer ces structures communes, si nécessaire d'en créer de nouvelles, par exemple par la mise en place de services qui pourraient se situer utilement à l'échelon régional: bureaux d'études techniques, services d'achat, de comptabilité, de formation professionnelle... Bien entendu, de telles initiatives devraient, pour aboutir, être assurées de l'appui de l'administration.

D'autre part, les coopératives d'H. L. M. ont demandé à pouvoir constituer entre elles des groupements de coopératives ayant pour objet la réalisation en commun de programmes déterminés, ainsi que des unions de coopératives qui auraient une mission précise et permanente se rattachant à l'activité ou au fonctionnement de ces coopératives (organisation de bureaux d'études, de services de documentation, formation professionnelle du personnel, etc.).

Ces préoccupations répondent à un souci d'organisation plus rationnelle et plus efficace qui va de pair avec l'importance croissante de la tâche qui incombe aux H. L. M.

Politique foncière des organismes d'H. L. M.

Pour que les organismes d'H. L. M. puissent remplir leur mission, ils doivent être à même de mettre en œuvre une véritable politique foncière. La réalisation de programmes d'ensemble s'échelonne sur plusieurs années; elle suppose donc la constitution de réserves foncières suffisamment importantes.

Sans doute ce problème ne se situe pas exactement dans le cadre du présent rapport et mérite une étude d'ensemble dépassant le cas particulier des H. L. M.

Nous observons toutefois que, pour ces derniers, il est étroitement lié aux problèmes de gestion.

Actuellement, on constate que la plupart des organismes d'H. L. M. ont utilisé très largement, souvent même intégralement, leurs réserves foncières dont la constitution avait été facilitée par les apports de terrains effectués par les collectivités locales, en particulier par les communes.

Le cas de l'office de la Seine constitue à cet égard un exemple significatif.

Les opérations de construction réalisées par cet organisme depuis la libération (13.822 logements dont 6.906 occupés et 6.916 en construction) ont pratiquement affecté la totalité des terrains dont il disposait en 1955. Malgré les difficultés de procédure et de financement, auxquelles s'ajoutent pour le département de la Seine les difficultés particulières dues à la raréfaction extrême des terrains libres, l'office a néanmoins mis en œuvre depuis cette date un programme dont l'achèvement doit intervenir en 1958.

Malgré cet effort considérable, l'office a dû abandonner des projets importants faute de pouvoir procéder aux acquisitions foncières correspondantes. La majeure partie des terrains nouvellement acquis devant être utilisée au cours des deux ou trois prochaines années pour des programmes déjà étudiés, l'office de la Seine se trouve aujourd'hui devant l'impérieuse obligation, s'il veut maintenir et à plus forte raison développer son activité, de reconstituer son domaine foncier.

C'est là à peu de chose près la situation de la plupart des organismes d'H. L. M.

Malheureusement, leurs possibilités en matière d'acquisitions foncières sont notoirement insuffisantes, et ceci pour différentes raisons.

Tout d'abord les communes, qui pendant plusieurs années leur avaient cédé les terrains dont elles disposaient, voient aujourd'hui leurs réserves épuisées. Les organismes d'H. L. M. se trouvent de ce fait dans l'obligation de mettre eux-mêmes en œuvre une véritable politique foncière.

Mais ils se heurtent alors à de très graves difficultés d'ordre administratif et financier.

Nous avons précédemment observé que la complexité des procédures administratives imposées aux offices et sociétés d'H. L. M. mettait ces derniers dans une position d'infériorité par rapport aux organismes privés: ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'acquisitions foncières, domaine où il importe d'agir rapidement pour éviter la spéculation et les surenchères.

Pour atteindre ce résultat des améliorations devraient intervenir à deux stades différents:

a) Lorsque les acquisitions amiables sont possibles, il est extrêmement souhaitable que les approbations des plans-masse auxquelles elles sont subordonnées et les autorisations d'emprunts nécesaires puissent intervenir très rapidement grâce à une politique de décentralisation administrative. Déjà l'arrêté du 13 septembre 1958 précédemment évoqué constitue à cet égard une amélioration très heureuse.

b) Dans la mesure où le recours à l'expropriation est nécessaire, il importe que la procédure d'expropriation (qui s'effectue par l'intermédiaire des collectivités locales) soit allégée au maximum; il importe surtout que les organismes d'H. L. M. puissent prendre possession des terrains dans des délais considérablement réduits. Les délais actuels, qui atteignent fréquemment deux ou trois ans, risquent en effet de paralyser l'activité des organismes et, en tout état de cause, vont à l'encontre d'une gestion économique et rationnelle.

L'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles de l'expropriation va dans le sens que nous préconisons d'une accélération de la procédure. Nous ne pouvons que nous féliciter de son intervention.

Les difficultés financières sont peut-être encore plus graves.

C'est tout d'abord la hausse du prix des terrains qui, au cours de ces dernières années, a atteint un rythme extrêmement rapide ainsi qu'en témoignent les moyennes ci-après portant sur 2.000 acquisitions individuelles réalisées en Seine et en Seine-et-Oise :

ANNÉES	PRIX MOYEN des terrains acquis.	SURFACE MOYENNE des parcelles.	PRIX MOYEN au mètre carré.
	France.	Mètres carrés.	Francs.
1950	242.100	477	507
1951	300.700	536	561
1952	401.900	531	757
1953	495.070	456	1.086
1954	597.600	479	1.248
1955	670.300	452	1.483
1956	612.500	464	1.385
1957	693.500	467	1.485
1958	760.700	346	2.198
Soit une moyenne de		468	1.142

On remarquera que la surface moyenne des lots n'a que très peu varié de 1950 à 1958, alors que compte tenu de l'éloignement par rapport à la capitale des terrains acquis, il eut été normal que les parcelles soient plus importantes, ce qui aurait constitué un progrès technique.

On doit considérer qu'en réalité l'évolution du prix des terrains individuels, de 1950 à 1958, est encore plus considérable que ne l'indique le tableau ci-dessus. En effet, jusqu'en 1955, les acquisitions intéressaient dans leur grande majorité des terrains situés dans le département de la Seine ou localisés le long des voies routières ou ferroviaires de pénétration de la région parisienne.

A partir de 1955, non seulement les moyennes indiquées ne concernent plus des terrains situés dans le département de la Seine, mais en outre il s'agit essentiellement de terrains de plus en plus éloignés des centres urbains de Seine-et-Oise. Cette évolution se traduit en particulier par des frais de branchement et d'aménagement très sensiblement augmentés.

La situation est particulièrement dramatique pour les constructeurs individuels (locataires-attributaires des coopératives H. L. M. et emprunteurs des sociétés de crédit immobilier); dans les villes, la seule solution sera désormais le recours aux lotissements, mais ceci suppose une initiative communale, laquelle est elle-même fonction des disponibilités financières.

Sur le plan général, il importe de mettre en place les mesures nécessaires pour limiter la spéculation foncière. Nous observerons que la politique des « zones à urbaniser par priorité » qui semble devoir être mise en œuvre par le ministère de la construction, ne sera véritablement efficace que dans la mesure où elle donnera lieu à des réalisations rapides et bénéficiera par priorité à des organismes à caractère désintéressé tels que les offices et les sociétés d'H. L. M.

Cela suppose, non seulement une priorité réelle à leur profit, mais également des possibilités financières suffisantes pour procéder à l'achat des terrains susceptibles d'être mis à leur disposition.

Jusqu'à présent les acquisitions foncières des organismes d'H. L. M. ont été financées essentiellement au moyen d'emprunts à taux normal contractés auprès des caisses d'épargne, auprès de la caisse des dépôts et consignations et auprès du crédit foncier. Il est indispensable que ces concours financiers soient, non seulement maintenus, mais renforcés.

Cette situation justifie d'autre part la demande formulée par les offices et sociétés d'H. L. M. en vue de bénéficier directement du concours du fonds national d'aménagement du territoire; il s'agit là d'un moyen d'action qui apparaît absolument indispensable (1).

Statut des organismes d'H. L. M.

La gestion des H. L. M. pose également un problème très délicat, qui touche à la nature même de leur statut.

Nous avons évoqué les difficultés dues à la complexité de la tutelle administrative; celle-ci est particulièrement lourde pour les offices du fait qu'ils sont soumis, en principe, à la réglementation des établissements publics communaux et départementaux.

De leur côté, les sociétés d'H. L. M. sont régies par la législation de droit commun sur les sociétés (loi de 1867 modifiée), ce qui entraîne, pour les coopératives notamment, des formalités assez complexes lors de leur constitution, également lors des augmentations de capital consécutives au recrutement de nouveaux sociétaires; d'autre part, leurs litiges sont soumis au jugement des tribunaux commerciaux.

Ces considérations ont conduit à des propositions émanant de représentants qualifiés des organismes d'H. L. M. et tendant d'une part à la reconnaissance aux offices d'H. L. M. de la qualité d'établissements publics à caractère industriel et commercial, d'autre part à établissement d'un statut légal particulier aux coopératives d'H. L. M.

Indépendamment des inconvénients du régime actuel précédemment mentionnés, il est fait état, notamment à l'appui de la première proposition, du fait que les offices sont des organismes constructeurs, dont les activités, comparables à celles de l'entreprise privée, ne peuvent s'accommoder d'une tutelle administrative trop lourde.

En ce qui concerne les coopératives, on observe que la loi de 1867 a été conçue pour des sociétés dont l'objet principal est de réaliser des bénéfices, alors que les organismes d'H. L. M. sont au contraire des organismes sociaux à but désintéressé.

Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur ces suggestions, ce qui exigerait au surplus une étude très approfondie. Mais nous pensons qu'il y aurait intérêt à ce qu'elles fussent examinées attentivement par l'administration, car elles sont incontestablement basées sur des considérations très pertinentes et répondent à une volonté de rénovation et d'efficacité qui doit être encouragée.

La participation des bénéficiaires
à la gestion des organismes d'H. L. M.

La gestion des organismes d'H. L. M. peut enfin être étudiée sous un angle particulier qui consiste à examiner dans quelle mesure il est fait appel à la participation des bénéficiaires.

Les indications essentielles quant à la situation actuelle ont déjà été données dans le chapitre traitant des structures H. L. M.

La présence de deux représentants des locataires au conseil d'administration des offices publics a généralement donné des résultats satisfaisants, en permettant aux occupants des logements d'être mieux informés des préoccupations et de l'action des administrateurs, également de leurs difficultés, en leur donnant également le moyen de formuler les suggestions qu'ils jugent utiles.

En ce qui concerne les coopératives, nous avons rappelé que leur statut même imposait une participation personnelle et directe des sociétaires par l'intermédiaire notamment des assemblées générales où ils détiennent un droit de vote égal quel que soit le montant de leurs actions.

C'est avec raison que l'administration a imposé le respect de ce statut, obligeant notamment « les fausses coopératives » à se former en sociétés anonymes.

Aussi peut-on envisager l'extension de cette formule aux sociétés anonymes d'H. L. M., organismes dont la gestion, jusqu'à présent, est exclusive de toute participation des bénéficiaires.

(1) Le concours du F. N. A. T. consiste en avances de trésorerie, portant intérêt à 2,50 p. 100 remboursables en deux ou quatre ans et destinés essentiellement à l'acquisition et à l'aménagement des terrains à bâtir.
Ces avances sont consenties aux collectivités locales, aux chambres de commerce et aux sociétés d'économie mixte visées par le décret du 10 novembre 1954.

TROISIEME PARTIE

VOCATION DES H. L. M.

En faisant rapidement l'historique du mouvement H. L. M., nous avons rappelé qu'il trouvait son origine dans la concentration industrielle qui caractérisa la seconde moitié du XIXe siècle et qui, en provoquant un afflux subit de population vers les grands centres urbains et les complexes industriels, eut pour conséquence une situation véritablement dramatique dans le domaine du logement ouvrier. Il suffit d'évoquer les conditions déplorables dans lesquelles étaient alors logées les populations ouvrières: entassement, surpeuplement, promiscuité, absence de tout élément de confort et d'hygiène étaient la règle générale.

On a imputé à la réglementation sur les loyers intervenue après la guerre de 1914-1918 la responsabilité de la carence de l'initiative privée dans le domaine de la construction de logements locatifs. En 1880, il n'existait aucune législation limitant les loyers ou réglementant les rapports entre propriétaires et locataires; d'autre part, les capitaux privés étaient alors abondants, et cependant jamais sans doute le travailleur ne fut plus mal logé. Il est vrai que parallèlement, on construisait des « immeubles de confort » qui ne trouvaient pas preneurs, les ouvriers ne pouvant y accéder en raison des loyers trop élevés.

On doit observer que certains employeurs se préoccupèrent de remédier, dans la mesure de leurs moyens, à cette situation catastrophique et réalisèrent des cités ouvrières que l'on juge sans doute aujourd'hui insuffisantes à bien des égards, mais qui à l'époque représentaient un progrès certain. Cependant, il ne s'agissait là que d'initiatives particulières trop peu nombreuses. D'autre part l'occupation de ces logements édifiés par les entreprises était toujours directement ou indirectement liée au contrat de travail. C'était pour le travailleur une sujétion très lourde, dont on reconnait unanimement qu'elle est incompatible avec la sauvegarde de la liberté et de l'indépendance individuelle et familiale.

Devant cette situation, des personnalités mues par des préoccupations sociales et des syndicats ouvriers entreprirent la constitution de sociétés anonymes, de fondations et de coopératives ayant pour objet la construction de logements ouvriers.

Ainsi, jusqu'en 1914, les organismes d'H. B. M. consacrèrent exclusivement leur activité à la construction de logements ouvriers d'un confort très limité et destinés en fait aux familles les plus déshéritées; les besoins dans ce secteur étaient tels qu'ils imposaient d'eux-mêmes cette exclusivité. D'autre part, les familles aisées disposaient, sur le marché privé du logement, de possibilités largement suffisantes.

La loi du 5 décembre 1922, qui codifia l'ensemble des textes antérieurs relatifs aux H. B. M., marqua une évolution en disposant que les H. B. M. étaient réservées « aux personnes peu fortunées et notamment aux travailleurs vivant principalement de leur salaire ». Se trouvaient ainsi admis, en principe, au bénéfice de la législation H. B. M. non seulement les ouvriers, mais tous les salariés; il est à observer en effet qu'aucun plafond de rémunération n'était alors fixé. Etaient seuls écartés les commerçants, ainsi que les familles disposant d'une fortune personnelle et notamment celles qui possédaient déjà un immeuble d'habitation.

En fait, les offices publics d'H. B. M., ainsi que la plupart des sociétés anonymes, continuèrent à construire des logements locatifs destinés essentiellement aux ouvriers et petits employés. C'était là d'ailleurs beaucoup moins une question de vocation que le résultat de la conjoncture économique et sociale: comme avant 1914, les personnes plus aisées, notamment dans la région parisienne, trouvaient facilement entre 1925 et 1935 des logements disponibles sur le marché privé.

D'autre part, les normes des H. B. M. et surtout leurs éléments de confort restaient encore très limités, ce qui écartait de nombreux postulants éventuels.

C'est ainsi qu'une enquête ecectuée auprès de l'office de la Seine, portant sur 500 logements édifiés avant guerre, donne les proportions suivantes concernant les catégories de locataires:

Ouvriers	56	p. 100.
Employés et petits fonctionnaires	41	—
Cadres moyens	1	—
Professions libérales (représentées essentiellement par des médecins, des dentistes et des sages-femmes)	2	—

Cependant, il doit être fait état, dans le secteur locatif même, de deux exceptions à cette règle, exceptions qui intéressent d'ailleurs surtout la région parisienne. Il s'agit de la possibilité qui fut donnée aux offices publics, en 1928 et 1930 de construire des habitations à bon marché améliorées (H. B. M. A.) et des immeubles à loyer modéré (I. L. M.). Les normes et le confort des I. L. M. étaient très sensiblement supérieurs à ceux des H. B. M. ordinaires, les H. B. M. A. constituant une catégorie intermédiaire. Les uns et les autres furent occupés par des familles de situation sociale plus élevée et disposant de ressources plus importantes. C'est ainsi que, parallèlement à la construction de la cité universitaire, l'office de la Seine a mené à bien de remarquables réalisations qui furent affectées aux membres du corps enseignant des facultés de Paris.

Il y a lieu toutefois d'observer que les habitations à bon marché améliorées et les immeubles à loyer moyen ne représentent qu'un pourcentage très faible des logements locatifs construits par les organismes d'H. B. M. avant 1939.

Dans le secteur de l'accession à la propriété, l'activité des coopératives H. L. M. et des sociétés de crédit immobilier bénéficiait également à des salariés de condition modeste. Cependant, en raison même de l'apport initial demandé aux intéressés et de l'obligation d'acquitter des annuités dont le taux était plus élevé que celui des loyers, le niveau social des bénéficiaires était sensiblement différent de celui observé dans le secteur locatif: on trouvait en plus grand nombre des ouvriers qualifiés, des agents de maitrise, des fonctionnaires et des employés.

La relance de l'activité des organismes d'H. L. M., en 1947, s'effectua, dans une conjoncture sensiblement différente de celle d'avant-guerre. D'une part, malgré les facilités de financement exceptionnelles instituées par la loi du 3 septembre 1947, l'administration se vit dans l'obligation de fixer pour les constructions nouvelles des loyers sensiblement plus élevés que ceux pratiqués dans les H. B. M. édifiées avant guerre. D'autre part, les besoins de l'ensemble de la population s'étaient accrus dans des proportions encore jamais atteintes en raison notamment des destructions de guerre, du vieillissement du patrimoine immobilier existant, enfin de la paralysie totale du secteur privé.

Ces différents facteurs provoquèrent immédiatement un élargissement considérable de la clientèle H. L. M. et les organismes se virent saisis de nombreuses demandes émanant de cadres de l'industrie et du commerce, de moyens et de hauts fonctionnaires, de membres des professions libérales. En fait, ces demandes ne furent satisfaites généralement que dans une proportion relativement faible, ainsi qu'en témoignent les sondages dont nous indiquons un peu plus loin les résultats.

Les organismes d'H. L. M. ont fait le maximum, en effet, pour rester fidèles à leur vocation d'origine, en logeant par priorité les salariés de condition modeste. On doit admettre cependant que cela n'était pas facile; il leur fallait en effet assurer l'équilibre financier de leurs opérations, ce qui supposait des charges de loyer ou d'annuités élevées, charges qui n'étaient pas alors réduites par l'allocation logement.

Il leur fallait également répondre à de nouvelles tâches, à de nouvelles missions que le législateur lui-même leur confiait.

C'est ainsi que dans la mesure où des dispositions spéciales ont été prises en faveur des fonctionnaires, on a fait largement appel aux organismes d'H. L. M. (1).

Ils doivent, d'autre part, répondre aux besoins provenant de l'effort de décentralisation industrielle, de l'apparition de nouveaux centres de production, de nouveaux complexes.

Ainsi que nous l'avons rappelé en évoquant les problèmes de financement, on demande également aux organismes d'H. L. M. d'intervenir dans la rénovation des îlots insalubres.

Les organismes d'H. L. M. ne peuvent enfin se désintéresser des demandes émanant des travailleurs isolés, des vieillards...

Tout cela constitue une masse de besoins parmi lesquels il est extrêmement difficile d'établir « *in abstracto* » un ordre de priorité. Nous estimons que, sauf exception, le problème ne peut être résolu d'une manière valable qu'en fonction des différents cas particuliers. C'est dans cet esprit qu'a été conçue jusqu'à présent la réglementation sur l'attribution des logements locatifs H. L. M., non sans avoir subi d'ailleurs une certaine évolution.

(1) Indépendamment du financement par l'Etat à 100 p. 100 des programmes destinés à des fonctionnaires, les administrations disposant des crédits nécessaires peuvent passer avec les organismes d'H. L. M. des conventions en application desquelles elles complètent les avances à taux réduit de l'Etat, en contrepartie de la réservation d'un certain nombre de logements à leur profit (art. 278-3 du code de l'urbanisme et de l'habitation).

L'attribution des logements locatifs H. L. M.

Jusqu'en 1951, aucun texte n'avait réglementé l'attribution des logements locatifs H. L. M. Celle-ci était effectuée, librement par les soins des conseils d'administration des offices publics et des sociétés d'H. L. M., sous réserve bien entendu de respecter leur vocation telle qu'elle était définie par la loi.

La loi du 24 mai 1951 posait le principe d'une réglementation par décret du système d'attribution, ce fut l'objet du décret et de l'arrêté du 27 mars 1954.

En vertu de ces textes, dans les villes de plus de 10.000 habitants, les candidats à l'attribution d'un logement H. L. M. faisaient l'objet d'un système de notation par points, en fonction de leurs conditions de logement et de la composition de leur famille.

Il faut reconnaître que les conseils d'administration des offices publics et des sociétés d'H. L. M. répugnaient à abandonner tout pouvoir d'appréciation sur le choix des attributaires, alors qu'ils restaient intégralement responsables de la gestion ultérieure des immeubles et du bon fonctionnement de leurs organismes.

De plus, à l'expérience, il apparut que cette notation était extrêmement difficile à réaliser d'une manière objective; elle eût exigé en effet un contrôle rigoureux des déclarations des postulants, contrôle que les organismes ne pouvaient assumer. Elle risquait d'autre part de conduire à réserver la majeure partie des H. L. M. à des associaux et ne permettait pas de répondre aux différents besoins que nous avons précédemment évoqués et qui présentent un réel intérêt aussi bien sur le plan social que sur le plan économique.

En raison des difficultés rencontrées, un décret et un arrêté du 26 juillet 1955 abrogèrent implicitement la réglementation antérieure. Ces textes précisaient que l'application de ce système ne devenait obligatoire qu'après décision du ministre de la construction, sur avis du comité départemental des H. L. M. Lorsqu'il n'en était pas ainsi, chaque organisme établissait un règlement intérieur définissant les critères d'attribution, lesquels devaient notamment tenir compte des conditions d'occupation minima édictées par l'article 2 du décret du 26 juillet 1955 et rappelées ci-après:

Conditions d'occupation minima.

Logements de deux pièces............	Deux personnes.
Logements de trois pièces............	Quatre personnes.
Logements de quatre pièces..........	Cinq personnes.
Logements de cinq pièces............	Six personnes.

NOTA. — Peuvent seuls être pris au nombre des personnes occupant le local:
— le chef de famille et son conjoint et plus généralement les personnes à leur charge au sens de la loi n° 46-1835 du 22 août 1946;
— les ascendants et descendants;
— les alliés au premier degré.

Compte tenu de ce règlement intérieur, une liste de classement était arrêtée par le conseil d'administration ou par une sous-commission spécialement constituée à cet effet le 1er octobre de chaque année pour l'année suivante.

Les logements disponibles étaient mis à la disposition des candidats dans l'ordre de la liste de classement.

Les conditions d'établissement de la liste d'attribution des logements devaient être contrôlées au moins une fois chaque année par le comité départemental des H. L. M. D'autre part, sur la proposition du comité départemental le préfet pouvait charger de ce contrôle une ou plusieurs commissions dont la composition était définie par l'article 6 du décret du 26 juillet 1955.

Ces garanties se trouvaient encore renforcées par la détermination d'un plafond de ressources. En application de l'arrêté du 27 mars 1954 ce plafond est calculé en affectant le S. M. I. G. du coefficient 250 ou du coefficient 300 suivant qu'il s'agit de candidats à la location dans une H. L. M. construite avant ou après le 3 septembre 1947. Il y a lieu de préciser que sont prises en considération les ressources de toutes les personnes vivant au foyer (à l'exclusion des prestations à caractère familial).

Pour la région parisienne, les plafonds de ressources calculés dans ces conditions sont actuellement les suivants:

H. L. M. locatives.

NOMBRE de personnes vivant au foyer.	LOCATIONS H. L. M. anciennes (indice 250).		LOCATIONS H. L. M. nouvelles et I. L. M. (indice 300).	
	(1)	(2)	(1)	(2)
	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
Deux personnes.......	77.400	59.200	92.900	71.000
Trois personnes.......	96.700	74.000	116.100	88.800
Quatre personnes......	116.100	88.800	139.300	106.600
Cinq personnes........	135.500	103.600	162.600	124.300
Six personnes.........	154.800	118.400	185.800	142.100
Sept personnes........	174.200	133.200	209.000	159.900
Au-dessus, par personne vivant au foyer, relèvement de	19.300	14.800	23.200	17.700

(1) Ressources nettes.
(2) Ressources imposées à la surtaxe progressive compte tenu des déductions successives de 10 p. 100 pour frais professionnels puis de 15 p. 100 d'abattements supplémentaires autorisés, prévues pour l'établissement du salaire imposable à la surtaxe progressive due en 1958 au titre de l'année 1957.

Au regard de ces chiffres, nous croyons intéressant d'indiquer quelques-uns des taux de salaire versés dans la région parisienne à des ouvriers manuels:

Dans la métallurgie, le salaire horaire d'un ouvrier classé P 2 varie de 347 à 350 F, ce qui donne une rémunération mensuelle de l'ordre de 72.000 à 75.000 F (sur la base d'une durée de travail hebdomadaire de 48 heures).

Pour un ouvrier classé P 3, le salaire horaire est de l'ordre de 410 F, soit dans la même hypothèse que précédemment, une rémunération mensuelle de 85.000 F.

Dans le bâtiment, les salaires horaires de base varient de 230 à 350 F suivant qu'il s'agit d'un manœuvre ou d'un ouvrier qualifié, soit une rémunération mensuelle minima s'échelonnant de 45.000 à 75.000 F, à laquelle s'ajoutent les primes qu'il est difficile de chiffrer, mais qui sont loin d'être négligeables.

Enfin, une enquête effectuée auprès de l'Union des industries chimiques en mars 1958 indique une rémunération mensuelle de 53.000 F pour un manœuvre spécialisé et de 75.000 F pour un ouvrier qualifié.

Sans doute les salaires versés dans certains autres corps de métier sont-ils plus faibles, notamment en province.

Mais les chiffres ci-dessus conservent néanmoins toute leur valeur, d'autant qu'ils concernent des secteurs particulièrement importants et appelés à se développer.

On peut indiquer d'autre part que le salaire moyen d'une dactylo, dans la région parisienne, est d'environ 35.000 F. Il atteint dans la métallurgie 55.000 F pour une ouvrière classée « isoleuse-soudeuse ».

On est ainsi amené à constater que les plafonds de ressources en vigueur sont fixés de telle sorte qu'ils risquent d'interdire l'accès des H. L. M. non seulement aux cadres et à la plupart des fonctionnaires, mais également à bon nombre de familles ouvrières disposant de deux salaires.

Si l'on estime indispensable, dans la conjoncture actuelle, le maintien de la limitation des ressources, tout au moins, conviendrait-il, à notre avis, dans l'immédiat, de relever les coefficients (qui pourraient être fixés, par exemple, à 300 pour les H. L. M. anciennes et à 350 pour les H. L. M. nouvelles), ensuite de rechercher un critère qui permette de tenir compte plus exactement des ressources réelles des postulants.

Tout récemment, la règlementation relative aux attributions des H. L. M. a été renforcée par un nouveau texte, le décret 58-830 du 11 septembre 1958, qui pose le principe de commissions de contrôle.

L'objet essentiel des commissions est d'établir un règlement type d'attribution, de vérifier les listes établies par les organismes d'H. L. M., d'examiner et de se prononcer sur les réclamations dont elles sont saisies, enfin d'organiser la publicité des attributions.

Nous croyons devoir relever la différence de régime faite entre le département de la Seine et les départements de province. Dans le premier, la commission de contrôle est dès à présent instituée en vertu du décret du 11 septembre, alors que dans les autres départements, on laisse au Préfet le soin de juger si la création d'une telle commission est nécessaire. Il convient d'observer d'autre part que le décret du 11 septembre 1958 prévoit la possibilité pour le ministre de la construction de confier à la commission le soin de procéder elle-même à l'établissement des listes de classement, aux lieu et place de l'organisme intéressé.

Il serait certainement très intéressant d'avoir une statistique complète de la qualité professionnelle des chefs de famille logés dans les H. L. M. tant anciennes que nouvelles.

Une telle statistique n'a pas été établie et il est difficile de s'en tenir aux indications existantes, souvent reprises dans les articles de presse; ces indications résultent en effet de sondages qui sont ou trop partiels ou pas assez récents.

Cependant le Conseil économique a effectué une enquête directe auprès d'organismes de province: les résultats portent sur 11.352 logements construits en majorité depuis 1947 et donnent les pourcentages suivants:

Manœuvres	16 p. 100.
Ouvriers spécialisés	41 —
Petits fonctionnaires	20 —
Employés	18 —
Cadres et hauts fonctionnaires	5 —
Retraités	

Des renseignements de même nature émanant d'organismes de la région parisienne ont donné les chiffres suivants:

Office du département de la Seine.

(enquête sur 1.800 logements édifiés depuis 1947).

Ouvriers	52 p. 100.
Employés, petits fonctionnaires et assimilés	42 —
Agents de maîtrise, fonctionnaires de catégories moyennes	4 —
Professions libérales	2 —

Office de la ville de Paris.

Origine des locataires admis en 1957 (enquête portant sur 1.405 logements).

Candidats présentés par le préfet de la Seine	3 p. 100.
Fonctionnaires admis à ce titre	3 —
Personnel enseignant	1 —
Candidats admis au titre de conventions diverses (contribution patronale)	10 —
Militaires admis au titre de conventions diverses	10 —
Candidats de la caisse d'allocations familiales	10 —
Expropriés par l'administration	10 —
Expropriés par l'office	9 —
Candidats inscrits sur les listes de l'office	44 —
	100 p. 100.

Coopératives d'H. L. M. (enquête sur 2.600 logements édifiés depuis 1947).

Programmes locatifs (location-coopérative):

Ouvriers	19 p. 100.
Employés	24 —
Cadres	19 —
Fonctionnaires	29 —
Hauts fonctionnaires et assimilés	3 —
Professions libérales	3 —
Artisans	2 —
Retraités, invalides et divers	1 —

Il est intéressant, au regard de ces chiffres, de rappeler comment s'effectue dans la région parisienne la répartition de la population active susceptible de bénéficier de la législation sur les H. L. M. en se fondant sur les résultats établis par l'I. N. S. E. E. lors du recensement effectué en 1954:

Ouvriers	52 p. 100.
Employés	16 —
Cadres	13 —
Fonctionnaires	6 —
Professions libérales	2 —
Artisans, ouvriers agricoles et divers	11 —

***

La vocation des H. L. M. est de construire pour l'ensemble des personnes et des familles de ressources modestes.

Mais la nécessité d'appliquer un loyer de rentabilité suppose l'intervention de mesures permettant d'apporter une aide particulière aux familles et aux personnes les plus défavorisées dont le logement dans les H. L. M. doit être facilité par priorité.

Les bénéficiaires de l'accession à la propriété.

En matière d'accession à la propriété, une plus grande liberté d'appréciation est laissée aux responsables des sociétés coopératives d'H. L. M. et des sociétés de crédit immobilier, compte tenu notamment de la nécessité pour ceux-ci de s'assurer que les postulants disposent de ressources suffisantes pour constituer l'apport initial exigé par la loi et pour faire face aux annuités de remboursement.

Le texte essentiel est constitué par l'arrêté du 27 mars 1954 qui fixe un plafond de ressources basé sur le même mode de calcul que pour le secteur locatif, mais un peu plus élevé, le coefficient 350 se substituant au coefficient 300.

En application de ce texte, les plafonds de ressources sont actuellement les suivants pour la région parisienne:

NOMBRE DE PERSONNES vivant au foyer.	RESSOURCES nettes.	RESSOURCES imposées à la surtaxe progressive (a).
	Francs.	Francs.
Deux personnes	108.400	82.900
Trois personnes	135.500	103.600
Quatre personnes	162.600	124.300
Cinq personnes	189.700	145.100
Six personnes	216.800	165.800
Sept personnes	243.900	186.500
Au-dessus, par personne vivant au foyer, relèvement de	27.100	20.700

(a) Compte tenu des déductions successives de 10 p. 100 pour frais professionnels, puis 15 p. 100 d'abattements supplémentaires autorisés, prévues pour l'établissement du salaire imposable à la surtaxe progressive due en 1958 au titre de l'année 1957.

Le principe de la fixation d'un plafond de ressources appelle de notre part les mêmes observations que pour le secteur locatif.

Dans l'immédiat, le relèvement du coefficient à 400 nous semble devoir s'imposer pour tenir compte de l'effort consenti par les travailleurs pour relever leur niveau de vie, également de l'augmentation des charges financières qu'ils doivent assumer.

Nous avons précédemment rappelé quelles étaient les conditions de financement. L'obligation de réaliser un apport initial entraîne une charge d'autant plus lourde que cet apport n'est plus limité au minimum légal de 15 p. 100 ou de 20 p. 100 du coût de la construction suivant qu'il s'agit de location-attribution ou de prêt hypothécaire, mais atteint en fait le plus souvent 30 p. 100, en raison de l'insuffisance des plafonds de prêts et du retard apporté à leur relèvement au regard de l'évolution du coût de la construction. Il s'ensuit inévitablement une augmentation de l'effort financier du locataire-attributaire ou de l'emprunteur du crédit immobilier; ce fait risque d'écarter ceux qui ont seuls accès aux réalisations H. L. M.

Si l'on veut éviter la paralysie progressive du secteur H. L. M. de l'accession à la propriété, un relèvement automatique des maxima de prêts en fonction de l'évolution du coût de la construction est donc nécessaire.

La spéculation qui s'exerce sur le prix des terrains contribue également à alourdir les charges du constructeur: les questions foncières ont déjà été évoquées.

Nous avons vu quelles étaient les possibilités de financement complémentaire émanant des collectivités locales, des employeurs, des caisses d'allocations familiales. En fait, c'est grâce à ces concours subsidiaires que les coopératives d'H. L. M. et les sociétés de crédit immobilier ont pu jusqu'à présent maintenir leur activité dans le cadre de leur vocation d'origine.

Il est intéressant à cet égard de reproduire les résultats d'une enquête effectuée auprès de 79 coopératives H. L. M. et portant sur 30.914 logements en accession à la propriété (dont une grande majorité de maisons individuelles).

Accession à la propriété (location-attribution).

Ouvriers	44 p. 100
Fonctionnaires	24 —
Employés	20 —
Cadres	5 —
Artisans	2 —
Hauts fonctionnaires et professions libérales	2 —
Retraités, ouvriers agricoles et divers	3 —

C'est dire toute l'importance qui s'attache au maintien et au renforcement des financements complémentaires susvisés. C'est également ce qui explique la demande formulée par les responsables des organismes d'H. L. M. de voir s'orienter vers le secteur H. L. M. une plus large part de la contribution patronale de 1 p. 100.

On doit d'ailleurs observer qu'il ne suffit pas pour l'intéressé d'avoir accès aux sources de financement complémentaire; il faut encore qu'il puisse assumer les charges correspondantes, ces financements s'effectuant généralement sous forme de prêts. Encore que ces prêts soient consentis le plus souvent sans intérêt ou à un taux très modique, il n'en résulte pas moins, pendant les cinq ou dix années correspondant à leur durée de remboursement, des charges supplémentaires qui viennent s'ajouter aux annuités de remboursement du prêt principal.

L'allocation logement.

On ne peut examiner toutes les incidences de l'allocation logement dans le cadre du présent rapport. Nous pensons cependant nécessaire de l'évoquer rapidement, car elle a des incidences certaines sur l'activité des organismes d'H. L. M. en contribuant à étendre leur portée sociale.

En effet, nombre de familles de condition modeste se trouveraient dans l'impossibilité de supporter les charges d'accession à la propriété et souvent même les loyers des H. L. M. construites après guerre, si elles ne bénéficiaient de la prestation spéciale instituée par la loi du 1er septembre 1948 en faveur du logement familial.

C'est dire toute l'importance du rôle joué par l'allocation logement dans le maintien de la vocation initiale des H. L. M.; c'est dire également la nécessité d'étendre encore le champ d'application et l'efficacité de cette prestation.

On sait que le montant de l'allocation logement diffère dans chaque cas particulier; les chiffres ci-après sont donc seulement indiqués à titre d'exemple:

Allocation logement.

Région parisienne (logement du type IV).

DÉSIGNATION	LOYER OU CHARGE d'annuité. 12.000	15.000
Famille ayant deux enfants à charge et disposant d'un salaire mensuel de 75.000 F (1)...	5.760	8.160
Famille ayant trois enfants à charge disposant d'un salaire mensuel de 85.000 F (1)...	6.390	9.090

(1) Allocations familiales comprises.

Nous reproduisons d'autre part ci-après un tableau établissant le nombre des bénéficiaires de l'allocation-logement au titre du régime général pour les périodes du 1er juillet 1955 au 30 juin 1956 et du 1er juillet 1956 au 30 juin 1957:

Nombre de bénéficiaires de l'allocation de logement.

DÉSIGNATION	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES du régime général. Période du 1er juillet 1955 au 30 juin 1956.	Période du 1er juillet 1956 au 30 juin 1957 (114 caisses).
Locataires:		
Locaux anciens	36.703	39.878
Locaux neufs	69.510	97.461
Accession à la propriété	72.028	107.011
Total	178.241	244.350

Encore que l'on constate une augmentation sensible du nombre des bénéficiaires, on doit souligner néanmoins que la proportion des allocataires du régime général bénéficiaires de l'allocation logement n'était encore au 30 juin 1957 que de 9 p. 100 environ pour les salariés et de 3 p. 100 pour les artisans et travailleurs indépendants.

Il est peut-être encore plus significatif d'observer que seulement 18 p. 100 des constructions nouvelles ou reconstructions réalisées depuis la Libération donnent lieu à l'attribution de l'allocation logement (244.350 bénéficiaires pour 1.366.000 logements).

Cette limitation excessive du champ d'application de l'allocation logement est due à des causes diverses. Nous évoquerons seulement celles qui nous semblent les plus importantes, et qui ont une incidence directe en matière d'habitation à loyer modéré.

Le législateur a refusé à juste titre le bénéfice de l'allocation logement en cas de surpeuplement des locaux; un décret du 11 janvier 1956 a d'ailleurs considérablement assoupli le régime précédemment en vigueur à cet égard.

Mais on ne peut ignorer que la plupart des organismes H. L. M. se trouvent pratiquement dans l'impossibilité de reloger immédiatement dans un appartement plus vaste les familles qui s'augmentent par la naissance de nouveaux enfants. Il y a là un état de fait dont il est tenu compte dans une récente modification du règlement intérieur des caisses d'allocations familiales.

D'autre part, certaines familles se trouvent parfois subitement privées d'une ressource indispensable au payement du loyer ou des annuités d'accession à la propriété. Il y aurait le plus grand intérêt à ce que l'allocation logement puisse néanmoins continuer à jouer en leur faveur, sous forme par exemple de l'octroi d'une aide exceptionnelle.

On doit rappeler enfin, et c'est sans doute là le point le plus important, que la réglementation en vigueur écarte du bénéfice de l'allocation logement toute une catégorie de personnes à revenu modeste: jeunes ménages sans enfant qui ont plus de deux ans de mariage, ménages âgés dont les enfants n'ouvrent plus droit au bénéfice des prestations familiales, enfin tous les isolés. Le cas de ces derniers est d'autant plus dramatique qu'il s'agit souvent de personnes âgées, de veuves par exemple, ne pouvant plus travailler et ne disposant en conséquence que de ressources extrêmement modiques. De par leur situation sociale, la plupart devraient être logées par priorité dans les H. L. M. mais elles s'en trouvent écartées en fait parce qu'elles ne peuvent, en l'absence de l'allocation logement, acquitter les loyers réglementaires. Nous pensons qu'il y aurait lieu d'examiner les conditions dans lesquelles une allocation pourrait être instituée en faveur de ces catégories sociales particulièrement défavorisées.

Dans le secteur de l'accession à la propriété, l'allocation logement pose un problème particulier. Le chef de famille qui construit avec le concours d'une coopérative H. L. M. ou d'une société de crédit immobilier compte le plus souvent sur cette prestation pour lui permettre d'acquitter les annuités de remboursement, et ceci d'autant plus que la proportion de l'annuité couverte par l'allocation logement est plus importante. Or, si les annuités restent constantes pendant vingt-cinq années, l'allocation logement risquera fort, après dix ou quinze ans, de se trouver sérieusement diminuée, voire totalement supprimée dans le cas où l'intéressé n'aurait plus droit aux prestations familiales. Il est à craindre que celui-ci ne puisse plus alors faire face à ses obligations.

Les normes des H. L. M.

La question des normes des H. L. M. n'est pas sans rapport avec le problème de la vocation des organismes d'H. L. M. Suivant que les normes superficielles des logements seront conçues d'une manière plus ou moins large, suivant que l'équipement individuel et collectif sera plus ou moins complet, les offices et sociétés seront plus ou moins à même de remplir leur mission.

Celle-ci peut se concevoir de différentes manières: si on entend limiter l'activité des organismes d'H. L. M. au logement des plus déshérités, on sera tenté d'imposer aux habitations à loyer modéré des normes réduites.

Mais nous estimons nécessaire, en l'état actuel des besoins économiques et sociaux et conformément à la vocation réelle des H. L. M., que les organismes construisent pour l'ensemble des salariés, avec le bénéfice d'une priorité en faveur de ceux qui ne disposent que de ressources particulièrement modestes.

Ceci suppose des logements susceptibles de satisfaire le plus grand nombre, c'est-à-dire des logements qui offrent des conditions suffisantes de qualité, de superficie et de confort. Nous avons déjà signalé, en le regrettant, la tendance qui s'est fait jour depuis quelques années de réduire les normes des H. L. M.

Il ne faudrait pas que le souci d'abaisser les prix de revient conduise à une réduction excessive des normes, non seulement en ce qui concerne la superficie, mais aussi en ce qui concerne le gros-œuvre, l'isolation thermique et phonique des logements ainsi que les éléments d'équipement. On ne doit pas oublier que les économies réalisées par ce moyen le sont au détriment du confort et parfois de la santé des familles, et notamment des enfants. Ces économies sont le plus souvent illusoires, car très vite elles sont absorbées, et au-delà, par les dépenses d'entretien et de réparation.

Le tableau reproduit ci-après, extrait de l'étude récemment consacrée par le centre de recherches économiques et sociales au problème de l'habitat, retrace l'évolution des normes minima et maxima de surface des H. L. M. d'une part, des logécos d'autre part:

Evolution de 1922 à 1958 des normes minima et maxima de surfaces.

TYPES de logement.	H. B. M. ordinaires 1922.	H. B. M. améliorées 1930.	H. L. M. 1947		H. L. M. économiques 1952.	H. L. M. 1953.	LOGÉCOS 1954/1955.	H. L. M. 1955		H. L. M. 1958			LOGÉCOS 1958.
			A	B				A	B	A	A *bis*.	B	
1° Normes minima:													
I	25	37	32	32	23	23	26	23	26	23	23	26	23
II	35	47	44	46	34	34	34	34	39	34	34	39	34
III	45	57	57	59	44	45	45	45	51	45	45	51	45
IV	54	66	71	73	53	53	57	55	61	55	57	61	57
V	63	75	86	88	63	63	68	65	73	65	68	75	68
VI	72	84	101	103	73	77	82	75	85	75	82	85	82
2° Normes maxima:													
I	»	»	35	35	»	30	30	26	30	26	30	30	30
II	»	»	48	51	»	45	45	39	45	39	45	45	45
III	»	»	63	65	»	63	57	51	57	51	57	57	57
IV	»	»	78	80	»	74	68	61	70	61	68	70	68
V	»	»	93	95	»	90	82	73	85	73	82	85	82
VI	»	»	108	110	»	104	96	85	100	85	96	100	96

Si des normes réduites peuvent être admises dans certains cas particuliers tels que celui des habitations destinées au relogement de certains occupants des îlots insalubres (ce sont actuellement les H. L. M. de type A), par contre les réductions de normes intervenues à plusieurs reprises en l'espace de quelques années semblent contestables.

Les règles fixées par l'arrêté du 19 décembre 1947 et appliquées jusqu'en 1953 avaient donné satisfaction, tant aux organismes d'H. L. M. qu'aux occupants des logements. Tout en conservant aux habitations à loyer modéré leur caractère de logements sociaux, elles marquaient par rapport à la réglementation d'avant guerre un progrès conforme à l'évolution des idées et des techniques, également un souci d'améliorer les conditions de vie des travailleurs.

Si l'on estime impossible de revenir aux dispositions de 1947, du moins doit-on formuler le vœu de voir accorder aux organismes d'H. L. M. une plus grande liberté en ce qui concerne le nombre respectif des logements de type A *bis* et de type B. Nous pensons d'autre part qu'il est indispensable, tant dans l'intérêt des organismes que dans celui de la collectivité publique, d'éviter de remanier constamment les normes H.L.M.

L'équipement collectif et notamment les services communs aux groupes d'habitation tels que laveries et séchoirs collectifs, garderies, jardins d'enfants, terrains de jeux, éventuellement salles de repos et de spectacles posent, tant en ce qui concerne leur financement que leur gestion, des problèmes assez complexes dont l'étude détaillée dépasserait le cadre du présent rapport.

Les organismes d'H. L. M. se trouvent souvent dans l'impossibilité de réaliser tout l'équipement collectif souhaitable et d'en assurer la gestion faute de ressources suffisantes et de personnel qualifié. Cependant, alors que les responsables de la politique de construction semblent s'orienter de plus en plus vers la réalisation de grands ensembles, il est indispensable de prévoir, parallèlement à la construction des logements, la mise en place des services communs nécessaires à la vie des collectivités nouvelles que l'on va ainsi créer.

Il pourrait être envisagé, dans le cas de programmes groupés dépassant un certain nombre de logements, une majoration du concours de l'Etat, majoration qui pourrait d'ailleurs rester relativement modique et qui serait spécialement affectée au financement de l'équipement collectif et des services communs. Sans doute également les organismes sociaux tels que les caisses d'allocations familiales et de sécurité sociale pourraient-ils apporter un concours précieux.

La gestion des services communs peut être conçue de manière différente. Dans certains cas, la participation des usagers pourrait être prépondérante: dans d'autres cas, au contraire, l'organisme d'H. L. M. demeurerait le seul gestionnaire. Il n'est pas impossible enfin d'envisager de confier le fonctionnement de certains services à un organisme spécialement créé à cet effet, et dans lequel les usagers ou leurs représentants auraient une très large responsabilité.

La réalisation de groupes importants d'habitations exigera également, à bref délai, des réalisations sanitaires telles que centres de consultations médicales, de prévention, de dépis-

tage et de soins, également des centres de renseignements administratifs (sécurité sociale, aides diverses). Cette action médico-sociale dépasse notoirement la compétence et les possibilités des organismes d'H. L. M. Sa nécessité ne doit pas pour autant être méconnue.

Si la vocation essentielle des organismes d'H. L. M. est d'assurer le logement de la famille proprement dite, ils ne peuvent cependant se désintéresser des personnes isolées qui ne disposent que de ressources réduites; en évoquant le problème de l'allocation-logement, nous avons dit combien son extension nous semblait souhaitable.

Mais il est certaines catégories sociales d'isolés qui posent des problèmes particulièrement délicats: nous pensons en particulier au logement des étudiants, des jeunes travailleurs, des vieillards. Encore qu'elles présentent entre elles des différences importantes, ces diverses catégories ont un point commun: celui d'exiger un mode de logement sensiblement différent de l'habitat familial et surtout de nécessiter des services communs particulièrement développés.

Quelques organismes d'H. L. M. ont déjà effectué en ce domaine des réalisations intéressantes, mais celles-ci restent en nombre très limité. L'insuffisance des crédits mis à la dispositions des organismes d'H. L. M. ne leur permet pas en effet d'envisager des opérations susceptibles de répondre à ces besoins particuliers auxquels le plus souvent la réglementation H. L. M. n'est pas adaptée, tant en ce qui concerne les normes techniques que les modalités de rémunération et de gestion.

Si l'on veut que les organismes d'H. L. M. étendent leur action en ce sens, il faut par conséquent à la fois leur en donner les moyens financiers (par exemple en prévoyant à cet effet un certain volume de crédits réservés) et apporter à la réglementation qui leur est applicable les assouplissements nécessaires.

Nous pensons qu'il y aurait intérêt, en tout état de cause, à limiter la mission des organismes d'H. L. M., notamment lorsqu'il s'agit du logement d'étudiants ou de jeunes travailleurs, à la réalisation des opérations de construction. La gestion, qui pose des problèmes tout à fait particuliers, serait ensuite confiée à un organisme spécialement créé à cet effet.

En ce qui concerne plus spécialement les vieillards, il est souhaitable que dans toute la mesure du possible leur logement soit inclus dans les programmes généraux d'H. L. M., afin d'éviter cette politique des hospices qui aboutit à les mettre à l'écart du cadre de vie normale. Il y a le plus grand intérêt, au contraire, à ce que la vie des personnes âgées reste liée à celle des familles actives, ceci n'excluant pas que des facilités particulières soient mises à leur disposition, par des plans de logements adaptés à leurs besoins et par l'organisation de services communs.

CONCLUSION

Perspectives d'avenir.

Nous croyons devoir indiquer qu'elle devrait être, à notre sens, l'évolution des réalisations H. L. M. au cours des prochaines années.

Nous avons chiffré les crédits complémentaires qu'il est nécessaire de prévoir, dans le cadre du financement traditionnel H. L. M. dès 1959, pour maintenir le rythme actuel de lancement, soit environ 75.000 logements auxquels s'ajoutent les réalisations financées à l'aide des prêts spéciaux du Crédit foncier.

Mais les besoins, loin de décroître, vont aller en augmentant, qu'il s'agisse des besoins consécutifs à l'évolution démographique (lesquels vont atteindre une acuité particulière avec l'échéance de 1965), des urgences d'ordre économique en fonction notamment du développement prévisible de la politique de décentralisation industrielle, de l'apparition de nouveaux centres de production, de la mise en place de nouvelles structures internationales, et notamment du Marché commun, enfin des besoins sociaux (il est en effet nécessaire d'intensifier l'effort de rénovation des îlots insalubres). Il ne faut pas oublier, d'autre part, le vieillissement du patrimoine immobilier et la nécessité d'en assurer régulièrement le renouvellement. Il faut tenir compte des besoins propres aux départements d'outre-mer qui vont aller en croissant, parallèlement au relèvement du niveau de vie des populations.

En face de ces besoins accrus, quels sont les moyens disponibles ?

En ce qui concerne les moyens physiques, le Conseil économique a insisté, à plusieurs reprises, sur le fait que l'équipement de l'industrie du bâtiment permettait dès à présent d'assurer la construction d'au moins 300.000 logements par an.

Au cours des prochaines années, l'augmentation de la productivité de l'industrie du bâtiment doit se poursuivre, grâce notamment à l'emploi de méthodes plus rationnelles, à l'organisation de grands chantiers, à la continuité des programmes dans le cadre d'un financement pluri-annuel, dont le principe a été consacré par la loi-cadre du 7 août 1957, et enfin grâce au développement de l'effort de coordination, de groupement et d'organisation coopérative des artisans du bâtiment et des petites entreprises.

Sous réserve de poursuivre une politique de formation professionnelle, il semble, d'autre part, que les disponibilités en main-d'œuvre soient suffisantes pour satisfaire des besoins accrus, surtout si l'on tient compte du fait que cette main-d'œuvre pourra être employée d'une manière plus rationnelle et plus efficace grâce à l'industrialisation croissante de la construction.

En ce qui concerne les moyens financiers, nous croyons devoir rappeler que l'on a chiffré à 4,4 p. 100 du produit national brut le total de l'effort financier consenti en faveur de la construction en 1957, année où 270.000 logements ont été terminés. Il a été estimé, d'autre part, que le rythme de croisière de 300.000 logements sera atteint très rapidement, tout en abaissant de 4,4 à 3,8 p. 100 environ le pourcentage d'investissement en faveur de la construction, par suite des progrès de la productivité et de l'augmentation du produit national brut.

Nous souhaiterions que fût maintenu, et même légèrement augmenté, le pourcentage actuel de 4,4 p. 100 qui situe notre pays dans la moyenne des pourcentages des autres pays d'Europe. On ne concevrait pas, les besoins étant toujours aussi impérieux, et même croissants, que l'effort consenti en faveur du logement soit proportionnellement moins important qu'au cours des années précédentes. Si une augmentation des ressources nationales est prévisible, le secteur du logement doit, au contraire, être l'un des premiers à en bénéficier.

Il suffirait de porter l'effort d'investissement à un chiffre qui se situerait encore au-dessous de 5 p. 100 du produit national brut, pour atteindre un rythme de l'ordre de 320.000 logements par an.

Un tel effort ne semble nullement excessif si on le compare à la progression réalisée ces dernières années (3.6 p. 100 du produit national brut en 1954, 4 p. 100 en 1955, 4,4 p. 100 en 1957) et si l'on songe d'autre part aux intérêts économiques et sociaux qui sont en jeu.

Y aurait-il danger d'inflation ? En ce qui concerne le financement traditionnel H. L. M. qui faisait appel exclusivement à l'épargne, la réponse est négative. En ce qui concerne les prêts spéciaux, nous rappellerons que dans une étude récente, la fédération nationale du bâtiment chiffrait, dans une hypothèse de 200 milliards par an de prêts spéciaux, à 3 p. 100 environ de la circulation monétaire le montant cumulé atteint par les effets inflationnistes réels à l'époque de leur maximum, soit la septième année, avec décroissance rapide ensuite, par l'amortissement des prêts et le paiement des intérêts.

Il apparaît difficile, en tout état de cause, d'opposer l'argument de l'inflation à des investissements qui se traduisent par la réalisation d'un patrimoine immobilier constituant une véritable richesse nationale, et qui sont par ailleurs une source de recettes importantes pour le Trésor. (On estime à environ 25 p. 100 du coût total des travaux le montant des impôts perçus à l'occasion de la construction).

Quelle devrait être la part des H. L. M. dans l'effort de construction ainsi défini ?

Actuellement, les organismes d'H. L. M. construisent de 90.000 à 100.000 logements (compte tenu des logécos édifiés par eux), sur un volume global de 270.000 logements nouveaux par an. Pour maintenir au secteur H. L. M. la même importance relative, on devra assurer chaque année le financement de 110.000 à 120.000 logements H. L. M. sur lesquels 90.000 logements pourraient être affectés au secteur locatif.

Comment se présenterait le financement d'un programme annuel de 120.000 logements H. L. M. ?

Sur la base des prix actuels, un tel programme représenterait un investissement d'environ 400 milliards, dont 70 à 80 milliards devraient être constitués par les apports complémentaires à la charge des organismes H. L. M. constructeurs, des locataires coopérateurs et des particuliers accédant à la propriété.

Le concours des caisses d'épargne en matière de prêt principal (emprunts bonifiés) devrait pouvoir être porté assez rapidement à un montant de 30 milliards (nous rappelons qu'il est actuellement de 25 milliards). D'autre part, 60 milliards pourraient être couverts par le concours du crédit foncier au titre des prêts spéciaux dans le cadre du plafond de 200 milliards actuellement admis.

L'effort d'investissement de l'Etat au titre de prêts à taux réduit serait donc de l'ordre de 240 milliards.

Le retour au système de financement traditionnel des prêts à taux réduit par l'utilisation des dépôts des caisses d'épargne impliquerait pour l'Etat une charge annuelle réelle se stabilisant à 160 milliards, compte non tenu des recettes fiscales.

Nous insistons sur le fait qu'il est particulièrement souhaitable que les ressources des caisses d'épargne soient de nouveau affectées par priorité, comme par le passé, au financement des H. L. M. par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations.

Il est extrêmement dangereux pour la continuité de l'effort de construction de comprendre le financement H. L. M., comme cela a été le cas pour les deux derniers trimestres 1957 et au cours de la présente année, dans ce que l'on appelle « l'impasse budgétaire ». Le retour au financement traditionnel suppose évidemment que la caisse des dépôts soit déchargée d'une partie des nouvelles obligations financières qui lui ont été imposées.

Bien entendu, l'objectif de 120.000 logements H. L. M. par an suppose qu'un certain nombre de conditions préalables soient remplies. Dans les diverses parties du présent rapport, nous avons évoqué les différents points qui nous semblaient présenter une importance toute particulière:

Sauvegarde du principe de financement pluri-annuel;

Mise en œuvre d'une politique foncière appropriée grâce à une procédure d'expropriation efficace et une large intervention du F. N. A. T., compte tenu qu'un programme annuel de 120.000 H. L. M. suppose, chaque année, l'acquisition d'au moins 2.000 hectares en majorité par expropriation, étant donné l'actuel épuisement des réserves foncières des organismes d'H. L. M. et des collectivités locales, et la nécessité de ne plus subir l'actuelle spéculation foncière;

Simplification et déconcentration des contrôles et des procédures;

Admission des offices publics d'H. L. M. au bénéfice des prêts spéciaux;

Adaptation du statut des organismes d'H. L. M. à leur vocation;

Augmentation de leurs moyens physiques et mise en place de structures communes.

Le conseil économique a, à plusieurs reprises, exprimé l'avis que la part du secteur locatif dans la construction soit très largement augmentée. D'autre part, il a émis la crainte que l'effort d'accession à la propriété ne tende à se restreindre par suite de l'accroissement de l'apport personnel exigé des candidats.

En conséquence, le conseil économique pense qu'il faut développer le secteur H. L. M. pour tendre progressivement à la réalisation de 150.000 logements.

Qu'il nous soit permis de rappeler toutefois qu'il ne suffit pas de construire un volume suffisant de logements, encore faut-il que ces logements soient conçus de manière à assurer à leurs occupants des conditions d'habitat satisfaisantes, de manière également à permettre un brassage social.

Cela suppose l'adoption de normes techniques qui ne soient pas réduites à l'excès.

Cela suppose également la confirmation de la vocation des organismes d'H. L. M. à construire pour les personnes et les familles de ressources modestes.

Une telle politique exigera, d'une part, le développement de l'allocation logement en faveur de certaines catégories de familles ou de personnes qui en sont actuellement exclues, d'autre part l'intervention de mesures permettant aux familles les plus défavorisées d'acquitter un loyer de rentabilité.

Mais il est de la plus haute importance, pour la santé morale du pays et pour son équilibre, que les centaines de milliers d'enfants qui en constituent les forces vives et qui jouissent déjà des mêmes possibilités en matière d'éducation scolaire, d'assistance médicale, hospitalière et sociale, de formation professionnelle et sportive, connaissent également des conditions d'habitat sensiblement équivalentes, avec les mêmes chances d'épanouissement familial, sans ségrégation d'aucune sorte.

A cette condition seulement le logement sera réellement un facteur décisif de progrès social.

ANNEXE

SOMMAIRE

LA CONSTRUCTION SOCIALE A L'ÉTRANGER

I. — Structures particulières d'organismes.

II. — Financement de la construction sociale. Importance du concours de l'Etat.

III. — Bénéficiaires de la construction sociale. Ses modalités: locatif et accession à la propriété.

La construction sociale à l'étranger.

L'étude qui va suivre n'entrera pas dans le détail de la législation régissant la construction sociale à l'étranger. Nous nous contenterons d'en évoquer quelques aspects qui nous ont semblé caractéristiques.

Nous examinerons successivement les questions suivantes:

— quelques structures particulières d'organismes de construction sociale;

— le financement de leurs réalisations et l'importance relative du concours financier de l'Etat dans différents pays;

— enfin, les bénéficiaires de la construction sociale ainsi que ses modalités: locatif et accession à la propriété.

I. — Quelques structures particulières d'organismes

A. — *La Belgique: sociétés nationales du logement et de la petite propriété terrienne.*

La politique du logement en Belgique relève du conseil supérieur du logement et de l'habitat, rattaché au conseil supérieur de la santé publique et de la famille.

L'Etat consent un important effort pour venir en aide à la construction, sous forme de subventions et de prêts (cf. ci-après, IIe partie).

Deux organismes semi-public — la Société nationale du logement et la Société nationale de la petite propriété terrienne — ont tout d'abord pour mission de servir d'intermédiaires entre l'Etat et les bénéficiaires des prêts.

Indépendamment de ce rôle, il appartient à la Société nationale du logement de susciter la création de sociétés locales ou régionales qui construisent des habitations destinées à être louées ou vendues à des personnes de condition modeste. Ces sociétés sont au nombre d'environ trois cents. Elles peuvent être créées par des communes, des entreprises industrielles, des sociétés de crédit, des institutions sociales, etc. ou encore par des particuliers groupés en coopératives de locataires.

Les sociétés affiliées à la Société nationale du logement construisent surtout des immeubles locatifs dans les régions urbaines du pays. La Société de la petite propriété terrienne, par contre, poursuit ses réalisations dans les parties rurales, en vue de l'accession à la propriété.

Mentionnons enfin l'existence du « Fonds du logement des familles nombreuses », institution coopérative soutenue par l'Etat, qui accorde des prêts à taux réduit aux familles comptant au moins quatre enfants non mariés, dont trois au minimum à charge.

Il convient d'observer que sur le montant des investissements annuels en logements, 43 p. 100 proviennent des fonds publics. La moitié des logements construits au cours de ces dernières années ont bénéficié de subventions et de prêts à taux réduit. Un quart environ ont été réalisés par la Société nationale à l'aide de prêts à taux réduit.

B. — *L'Etat d'Israël: construction directe par l'Etat, ou sous l'égide des syndicats.*

Plus de cinquante pour cent des logements récemment édifiés ont été construits directement par les pouvoirs publics. C'est le ministère du travail qui est chargé de ces opérations.

De plus, les syndicats, sous l'égide de l' « Histadruth » — Fédération juive du travail en Israël — ont créé une organisation spéciale, la « Skikun », qui s'est donné pour tâche de construire des cités-jardins dotées de tous les services collectifs. La « Skikun » est une entreprise de construction qui fonctionne comme organisme d'utilité publique à but non lucratif.

C. — *La Grande-Bretagne: construction par les autorités locales*

Contrairement à ce qui existe dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, les organismes spécialisés de construction ne jouent en Grande-Bretagne qu'un rôle de minime importance. La grande majorité des habitations est édifiée par les autorités locales (municipalités, conseils de districts urbains et comtés), en vue de la location. Ces constructions représentent quatre-vingts à quatre-vingt-dix pour cent du total des logements bâtis entre 1945 et 1953.

Les autorités locales confient l'exécution des travaux à des entreprises privées. Elles assurent de plus le contrôle de la construction effectuée par les particuliers et jouent un rôle primordial dans l'octroi des prêts ne dépassant pas un certain plafond et dans le payement des subventions à leurs bénéficiaires

D. — *Les Pays-Bas: association avec participation communale.*

La pierre d'angle de la politique actuelle de la construction aux Pays-Bas demeure la loi de 1901 sur le logement, qui constitue une véritable charte de l'habitation. D'autres textes sont venus la modifier et la compléter, mais sans en changer l'esprit. Dans l'ensemble, les grandes lignes de la politique gouvernementale sont les suivantes.

La construction sociale incombe aux organismes sans but lucratif. Les pouvoirs publics encouragent, de préférence, la création d' « associations de construction », groupant les occupants ou futurs occupants en vue de l'édification et de la gestion d'ensembles d'habitation.

Ces associations présentent un caractère mixte qui les apparente à la fois à des coopératives et à des organismes publics. Elles sont de deux sortes: les « associations ouvrières » dans lesquelles le caractère coopératif l'emporte et qui sont constituées uniquement par les usagers et futurs usagers des logements, et les « sociétés » qui présentent un caractère semi-public et dont les membres n'occupent pas les logements construits.

L'organisation des associations de construction est très variable selon leur type, leurs dimensions et la diversité de leurs tâches. D'une manière générale, la construction est effectuée par une entreprise privée, sous la surveillance d'un architecte appointé par l'association. Le terrain est parfois acheté par la municipalité qui doit être tenue au courant de la construction. Les démarches relatives à la construction sont faites de concert avec les autorités compétentes de l'Etat. C'est l'association qui se charge des opérations relatives à la gestion des logements construits: encaissement des loyers, entretien des immeubles, amélioration des logements, relations entre locataires, etc.

Les associations de construction doivent être agréées par les pouvoirs publics et sont soumises à un contrôle assez strict de leur gestion. Cette surveillance est exercée à la fois par l'Etat et par la municipalité.

Leur nombre est supérieur à 1.000 et elles possèdent plus de 300.000 logements, soit environ 15 p. 100 du nombre total des logements locatifs.

Les municipalités n'interviennent directement que lorsque l'initiative privée s'avère insuffisante. Elles empruntent les fonds qu'elles investissent dans la construction auprès des organismes collecteurs de capitaux (compagnies d'assurances, caisses d'épargne, caisses de pensions, etc.). Parfois, elles émettent des obligations sur le marché libre. Celles-ci sont souscrites par les épargnants et par certains organismes. Emises avec une valeur nominale, elles sont cotées en bourse d'Amsterdam. Elles sont à échéance de 30 à 40 ans.

E. — *Les pays de l'Europe orientale.*

Dans les pays de l'Europe de l'Est, si la construction étatisée représente la majeure partie des réalisations, elle n'est pas pour autant la seule formule existante. Une part croissante de la construction est le fait d'organismes professionnels investissant dans le bâtiment une partie de leurs bénéfices; une autre partie est l'œuvre des coopératives.

En Bulgarie, la construction d'Etat est essentiellement réalisée sur des crédits budgétaires. En outre, les autorités publiques ont pris une série de mesures tendant à encourager l'édification de logements par les coopératives et les particuliers. On accorde notamment aux constructeurs, sous certaines conditions, le droit d'utiliser les terrains du domaine de l'Etat.

D'autre part, des constructions ont été réalisées par des entreprises et des organisations industrielles à l'aide de fonds prélevés sur leurs bénéfices. Le taux de prélèvement est de 3 à 5 p. 100 sur la fraction des bénéfices prévue par le plan; il se situe entre 30 et 50 p. 100 sur les bénéfices réalisés en excédent des prévisions.

En Pologne, la construction d'Etat s'effectue sous la direction des organismes suivants:

a) L'administration centrale de construction des villes et cités ouvrières Zor, qui remplit le rôle de constructeur général et exerce son activité par l'intermédiaire des entreprises d'investissement et des directions de construction des cités ouvrières;

b) Les ministères et les entreprises qui leur sont subordonnées;

c) Les pouvoirs locaux (conseils du peuple).

De plus, l'Etat accorde une aide aux coopératives de construction et aux particuliers construisant sous le contrôle des conseils du peuple ou des différentes entreprises.

En Roumanie, les fonds d'Etat investis dans la construction proviennent, d'une part, des crédits budgétaires et, d'autre part, de prélèvements sur les bénéfices des entreprises et les loyers des locaux non affectés à l'habitation. L'Etat intervient également en accordant des crédits et parfois en attribuant des terrains gratuitement.

En Tchécoslovaquie, 55,20 p. 100 des habitations construites en 1956 l'ont été par l'Etat et les autres organismes publics: sociétés nationalisées et émanant des collectivités locales, comités du peuple, coopératives, etc..

L'Etat apporte par ailleurs son concours à la construction de maisons individuelles en accordant des prêts aux personnes désireuses de se loger, à la conditions qu'elles aient obtenu la recommandation des comités du peuple.

En Yougoslavie, le programme d'investissement dans la construction est presque uniquement financé à l'aide des capitaux provenant des bénéfices réalisés par les entreprises économiques du secteur public.

La plupart des logements sont entièrement subventionnés. Jusqu'en 1955, les capitaux étaient prélevés sur les rentrées fiscales et les bénéfices des entreprises d'Etat. En 1955 fut instauré un système créant, au bénéfice de la construction, des ressources indépendantes de celles constituées par le pouvoir central. On créa des « Caisses pour la construction » fonctionnant à l'échelon national et à l'échelon local et qui doivent investir dans la construction 3 p. 100 de leurs ressources budgétaires. A ces ressources s'ajoute un prélèvement obligatoire de 10 p. 100 sur tous les salaires payés par les entreprises et les organismes administratifs. Les entreprises minières et celles de construction sont obligées d'investir dans le bâtiment une certaine proportion de leurs bénéfices. Indépendamment de cela, des sommes considérables prélevées à cette fin sur la part des bénéfices dont la libre disposition est laissée aux entreprises, sont investies dans la construction.

L'activité des coopératives ne représente que 1 p. 100 de la construction nouvelle, mais des mesures sont à l'étude pour en favoriser le développement.

F. — *La République fédérale d'Allemagne: les « Entreprises sociales de construction de logements d'utilité publique ».*

La construction sociale, en Allemagne occidentale, est assurée par les « Entreprises sociales de construction de logements d'utilité publique », créées voici plus de quatre-vingts ans.

Ce sont les lois du 1er décembre 1930 et du 19 février 1940 et son arrêté d'application du 23 juillet de la même année qui constituent en quelque sorte la charte des entreprises sociales du logement. Aux termes de ces textes, une entreprise de construction n'est reconnue d'utilité publique que si la répartition de ses bénéfices est limitée à 4 p. 100 au maximum et le solde excédentaire investi dans des constructions de type normal, et que si, par ailleurs, les autorités publiques constatent que la création de cette entreprise et son maintien correspondent bien à un besoin. Obligation lui est faite de construire, d'entretenir et de gérer des petits logements et de les céder à des prix raisonnables. Elle doit être indépendante de l'industrie du bâtiment, fonctionner suivant des principes économiques et appartenir à une fédération de contrôle, elle-même rattachée à une fédération centrale. (Les fédérations de contrôle sont au nombre de neuf.)

Chaque entreprise est tenue de faire vérifier, en fin d'exercice, par un des agents comptables de la fédération de contrôle à laquelle elle est affiliée, son bilan, son compte profits et pertes et sa gestion.

Quant aux fédérations de contrôle, elles ont été progressivement amenées à assumer des tâches débordant leur rôle initial, notamment en matière de gestion. Elles sont, de plus, les porte-parole de leurs adhérents auprès des autorités du « Land » sur le territoire duquel s'exerce leur activité.

De son côté, la fédération centrale procède à l'examen de toutes les questions relatives aux logements d'utilité publique. Elle possède de multiples services: juridique, technique, économique, financier, etc., ainsi que des comités d'étude permanents ou temporaires.

Elle renseigne et conseille les sociétés qui lui sont affiliées par l'intermédiaire des fédérations de contrôle, des publications périodiques qu'elle édite et des statistiques et circulaires qu'elle diffuse régulièrement. Elle informe également les parlementaires du Bundestag de tous les problèmes concernant la politique du logement.

Le pourcentage des constructions réalisées de 1950 à 1952 par les entreprises d'utilité publique se résume dans le tableau suivant:

	1950	1951	1952
Total des nouveaux logements construits	360.000	410.300	443.100
Dont par les entreprises d'utilité publique	123.648	151.064	155.419
Soit	34,3 %	36,9 %	35 %

G. — *La Suède: le mouvement H. S. B.*

Les pays scandinaves et en particulier la Suède sont en quelque sorte des pionniers dans le domaine de la construction sociale. Aussi sont-ils arrivés à mettre au point une organisation spécialement bien conçue et efficace. Nous évoquerons ici le problème de la structure très originale des sociétés suédoises.

La construction sociale en Suède est essentiellement représentée par le mouvement H. S. B. dont la part annuelle dans la production de logements était de 21 p. 100 en 1957. La première société H. S. B. (société de construction et d'épargne des locataires) fut fondée à Stockholm en 1923; puis des sociétés H. S. B. se créèrent dans d'autres villes et se groupèrent en 1924 au sein de l'union nationale des sociétés H. S. B.

L'originalité du système réside dans la structure très particulière de cette organisation, qui permet de résoudre à la fois le problème de la construction ininterrompue et celui de la gestion des immeubles construits. Ce résultat est atteint par le dédoublement des sociétés en « sociétés-mères » et « sociétés-filles ».

La « société-mère » — constituée sous la forme coopérative — groupe les candidats locataires. Elle joue le rôle de maître de l'ouvrage. C'est un organisme d'étude qui met au point les projets,

acquiert les terrains, engage les architectes, obtient les moyens de financement et dirige les travaux. Elle ne construit pas elle-même mais passe des contrats avec les entrepreneurs qui ont fait les offres les plus favorables au cours d'adjudications publiques. Les « sociétés-mères » sont ainsi en mesure de former un personnel expérimenté, de tirer la leçon des expériences passées et d'en faire bénéficier les nouvelles opérations entreprises.

Les « sociétés-filles », quant à elles, sont essentiellement des organismes de gestion. Une « société-fille » — composée des futurs locataires, choisis parmi les membres de la « société-mère » d'après leur ancienneté — est créée pour chaque nouveau programme. Après achèvement des travaux, le ou les immeubles sont transférés à la société-fille qui en devient propriétaire et en assure la gestion en pleine autonomie par l'intermédiaire d'un comité directeur de cinq membres, élu par et parmi les locataires de l'immeuble. A ce comité est adjoint un sixième membre désigné par la municipalité lorsque l'opération a bénéficié d'un prêt consenti par cette dernière ou par l'Etat.

Les « sociétés-filles » sont financièrement et légalement indépendantes de la « société-mère » et indépendantes entre elles. Elles ne sont pas responsables des obligations de la « société-mère », sauf dans la limite des actions détenues par leurs sociétaires. Les rapports entre « société-mère » et « société-fille » sont définis par contrat.

L'association nationale des sociétés H. S. B. dirige la propagande dans tout le pays en faveur de la création de nouvelles sociétés. Elle vient en aide aux sociétés adhérentes tant sur le plan technique que sur le plan économique. Indépendamment de ce rôle, elle exerce une importante action dans le domaine de la production de matériaux standardisés, dont elle s'efforce de maintenir la qualité et de réduire le prix. C'est ainsi qu'elle possède, soit en pleine propriété, soit en commun avec d'autres organisations coopératives, de nombreuses entreprises industrielles pleinement autonomes et au nombre desquelles figurent: des ateliers de charpente et de menuiserie; deux usines de maisons préfabriquées; une carrière de marbre; plusieurs briqueteries; une fabrique de tuyaux. Citons encore une agence centrale d'achats, un service de vente et d'exportation de matériaux préfabriqués, un bureau spécial d'études industrielles.

Pour donner une idée complète du vaste ensemble que constitue le mouvement H. S. B., signalons son action sur le plan social qui s'est manifestée par la création de crèches, jardins d'enfants, hôtel d'enfants à Stockholm, etc. Enfin, le mouvement a fondé en 1933, une caisse d'épargne, qui utilise les sociétés locales comme succursales. Les dépôts confiés à cette caisse, qui s'élevaient à 21 millions de couronnes fin 1950, sont passés à 60 millions de couronnes fin 1957, ce qui représente une augmentation rapide par rapport à celle du total des dépôts des caisses d'épargne suédoises, lequel est seulement passé, pendant la même période, de 7.619 à 12.400 millions de couronnes. Il convient de noter, toutefois, que l'objectif strictement limité de la caisse d'épargne H. S. B. — permettre aux candidats locataires d'économiser le montant de leur apport personnel — rend, en fait, impossible toute comparaison valable entre le volume des dépôts qu'elle reçoit et celui des fonds confiés aux caisses d'épargne ordinaires.

II. — Financement de la construction sociale

Importance du concours de l'Etat

La construction sociale bénéficie le plus souvent d'un important concours des deniers publics. Cette aide prend généralement la forme de prêts; parfois, elle revêt celle de subventions ou de bonifications d'intérêts. Ces deux formes de concours viennent souvent s'ajouter aux prêts.

Dans certains pays pourtant, l'Etat ne consent aucun effort particulier en faveur de la construction, ou cet effort est insignifiant.

***

La *Belgique* a consenti, ces dernières années, un effort tout particulier. C'est ainsi qu'en 1953, 53 p. 100 environ des dépenses totales en matière de constructions nouvelles ont été assumées par l'Etat. Son concours revêt essentiellement la forme de prêts et de subventions. Les prêts peuvent couvrir jusqu'à 80 et même 90 p. 100 des dépenses de construction. Dans certains cas particuliers (ouvriers mineurs), le prêt et la subvention en couvrent l'intégralité.

L'Etat accorde, par ailleurs, des bonifications d'intérêt: il prend en charge la différence entre le taux consenti aux constructeurs et celui des emprunts contractés par les organismes prêteurs sur le marché des capitaux. C'est ainsi que le taux des prêts dont bénéficient les mineurs a pu être abaissé à des chiffres compris entre 0,50 et 2,50 p. 100; les sociétés de petite propriété terrienne consentent des prêts à 2,75 p. 100; les sociétés affiliées à la Société nationale du logement, à 1,25 p. 100. Le Fonds du logement des familles nombreuses applique des taux dégressifs suivant le nombre d'enfants (3,50 à 0,75 p. 100).

Les pouvoirs publics accordent enfin des « primes à la construction », à fonds perdus, afin d'alléger l'effort personnel des constructeurs ou de faciliter l'achat des maisons construites par l'intermédiaire de la Société nationale de la petite propriété terrienne notamment. Ces primes s'élèvent à 10 p. 100 de l'apport et sont majorées de 20 p. 100 par enfant à charge.

L'*Etat d'Israël* consent aux banques des prêts s'élevant de quarante à cinquante pour cent du coût de la construction; ces dernières sont tenues, en retour, d'accorder aux constructeurs les prêts hypothécaires dont ils ont besoin.

En outre, la construction s'effectue souvent sur des terrains appartenant à l'Etat.

En *Grande-Bretagne* l'Etat alloue des subventions annuelles dans le but de réduire le montant des loyers et de les mettre à la portée des familles modestes qui, à défaut de ces subventions, ne seraient pas en mesure de payer des loyers d'un montant correspondant aux circonstances économiques.

En *Italie* l'assistance directe de l'Etat dans le financement de la construction d'habitations se limite aux classes les plus défavorisées.

Le ministère des travaux publics effectue lui-même un certain nombre de constructions dans le cadre de la lutte contre le taudis et pour loger les personnes sans ressources et dépourvues d'abri. Les fonds investis à ce titre proviennent uniquement du budget de l'Etat qui supporte intégralement le coût de la construction.

Outre cet effort de construction directe, l'Etat italien a établi, en 1949, un programme dit « Plan Fanfani », qui prévoit l'édification d'au moins 200.000 logements destinés aux classes ouvrières. Ces travaux de construction sont confiés à une institution semi-publique, l'« Ina-Casa », dont les ressources proviennent:

a) Des versements obligatoires des employeurs et des travailleurs, s'élevant à 0,60 ou 1,20 p. 100 des salaires suivant les cas;

b) D'une contribution spéciale de l'Etat, égale à 3,2 p. 100 du coût des logements construits (15 milliards de lires par an);

c) Du montant des loyers ainsi que des apports versés dans les opérations de location-vente.

Ces trois sources représentent les pourcentages suivants:

a) Contribution obligatoire des employeurs et travailleurs: 56,7 p. 7;

b) Contribution de l'Etat: 35 p. 100;

c) Loyers et apport: 8, 3 p. 100.

En outre, les logements construits par l'Ina-Casa jouissent d'intéressantes exemptions fiscales.

Indépendamment de ce qui précède, l'Etat vient en aide à la construction coopérative (qui ne représente d'ailleurs qu'une faible proportion des réalisations), par l'octroi de prêts.

Aux *Pays-Bas*, l'Etat et les communes apportent leur aide aux associations de construction sous forme de prêts et de subventions. Pour pouvoir en bénéficier, les associations doivent être agréées par les pouvoirs publics et sont soumises à un contrôle assez strict de leur gestion.

Les municipalités leur prêtent les capitaux pendant cinquante ans pour la construction et soixante-quinze ans pour le terrain. Les prêts couvrent normalement la totalité du coût de la construction et du terrain. La municipalité peut, à son tour, obtenir des avances de l'Etat qui n'en fait pas directement aux associations; c'est elle qui supporte les risques éventuels de non-remboursement, risques d'ailleurs assez limités puisque la commune conserve le droit de reprendre possession des logements avec les charges et obligations qui s'y rattachent.

Dans les *pays de l'Europe centrale*, on retrouve la possibilité, déjà rencontrée en Israël, de construire sur les terrains de l'Etat. Ces pays consentent, par ailleurs, des prêts en faveur de la construction.

Dans la *République fédérale d'Allemagne*, l'Etat intervient en faveur des sociétés d'utilité publique par l'octroi d'un prêt à long terme et à faible intérêt. Pour obtenir ce prêt, les sociétés doivent avoir déjà obtenu un prêt hypothécaire de premier rang; c'est là une particularité intéressante à signaler. En Allemagne de l'Ouest, pour toutes les sociétés de construction (sociales ou non), prévaut la règle du financement en trois tranches: première hypothèque, seconde hypothèque et apport. C'est le prêt garanti par l'hypothèque de second rang qui est accordé par l'Etat aux entreprises réalisant des constructions sociales; les conditions particulièrement favorables dans lesquelles il est consenti permettent aux entreprises d'utilité publique de respecter les plafonds de loyers qui leur sont imposés.

Par ailleurs, un fonds public de compensation en faveur des sinistrés et expulsés peut venir en aide aux constructeurs en vue de la constitution de leur apport personnel. (Notons que les employeurs jouent un rôle analogue.)

Un système de primes (supportées par les budgets des Länder) associées à l'épargne-construction apporte également une aide efficace à ceux qui désirent construire.

***

Certains pays européens, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, n'accordent pratiquement pas de subsides à la construction. Il en est ainsi du Portugal et de la Suisse depuis 1950.

Au *Portugal*, la construction entreprise avec l'aide de l'Etat ne représente qu'une infime minorité de logements (2,6 p. 100 en 1955), édifiés à l'intention de certaines catégories particulièrement défavorisées de la population (par exemple les pêcheurs, les familles occupant des locaux devenus inhabitables, etc.). En cette même année 1955, les fonds publics consacrés à la construction n'ont représenté que quatre pour cent de l'ensemble des investissements publics, alors que les capitaux privés dirigés vers celle-ci se montaient à 26,5 p. 100 de l'épargne.

Les réalisations du secteur privé se subdivisent en « habitation à loyer limité » et « habitations à loyer libre ». Ni l'une ni l'autre de ces catégories ne bénéficie d'une aide financière des pouvoirs publics, mais elles font l'objet d'exemptions fiscales.

Peuvent construire des « habitations à loyer limité » les entreprises privées à but lucratif, les coopératives, les particuliers pour leurs propres besoins, etc. Ces constructions doivent être consacrées spécialement à l'habitation; toutefois, le rez-de-chaussée peut être affecté à l'exercice d'un commerce ou d'une industrie

Le financement s'opère, le plus souvent, au moyen d'un prêt bancaire, portant intérêt au taux du marché légal, qui se situe entre 6 et 7 p. 100.

Le prêt peut aussi être contracté auprès de la Caisse générale des dépôts, du Crédit et de la prévoyance. Il ne peut dépasser cinquante pour cent de la valeur estimative de la construction. Le taux de l'intérêt varie entre 3 1/4 et 4 1/2 p. 100.

La *Suisse*. — Entre 1940 et 1950, le Gouvernement fédéral suisse a fourni, sous forme de subventions, une aide considérable dont ont bénéficié près de 90.000 nouveaux logements à bon marché.

En 1950, le peuple suisse a repoussé une proposition tendant à maintenir cette aide financière. Depuis lors, le concours des pouvoirs publics se limite à celui que fournissent quelques cantons (principalement ceux de Vaud et de Zurich).

Durant l'année 1955, 36.650 logements ont été édifiés sans aide financière des pouvoirs publics, alors que 2.750 seulement ont bénéficié d'une telle aide. De plus en plus, celle-ci tend à être réservée à la construction de quelques habitations destinées aux familles nombreuses dont les ressources sont particulièrement modestes.

La principale source de financement reste donc le capital privé. La Suisse est probablement le pays d'Europe où l'épargne est la plus importante, ce qui a permis le développement de nombreuses banques, caisses d'épargne, compagnies d'assurances, etc. Ce sont ces organismes qui fournissent aux candidats constructeurs la plus grande partie des sommes qui leur sont nécessaires, sous forme de prêts hypothécaires. Ceux-ci couvrent, en moyenne, 85 p. 100 du coût de la construction; le taux d'intérêt est de l'ordre de 3 1/2 p. 100.

Des prêts complémentaires peuvent être accordés moyennant certaines garanties spéciales (nantissements, etc.).

III. — Bénéficiaires de la construction sociale, ses modalités : locatif et accession a la propriété

Il peut sembler évident de dire que les réalisations sociales bénéficient, au premier chef, aux familles de travailleurs. Toutefois, ce dernier mot peut être entendu dans un sens plus ou moins large. Par ailleurs, les réalisations locatives s'adressent, en principe du moins, à des personnes à revenus plus faibles que les opérations d'accession à la propriété, lesquelles nécessitent presque toujours la constitution d'un apport personnel par l'intéressé.

Il n'y a cependant pas de règle absolue et il convient de se garder de généralisations hâtives en ce domaine.

Nous examinerons ci-après, à titre indicatif, les règles qui prévalent dans quelques-uns des pays dont il a été question dans les deux premières parties du présent exposé.

A. — *La Belgique.*

Le but essentiel de l'action de l'Etat belge est l'amélioration des conditions de l'habitat de la classe ouvrière. Ce but est atteint en encourageant, d'une part, l'accession à la propriété de petites maisons individuelles et, d'autre part, la construction de logements locatifs destinés à des personnes peu fortunées.

Toutefois, le bénéfice de la législation sociale n'est subordonné à aucun plafond de ressources. Il en est ainsi notamment pour l'obtention des prêts (sauf cependant pour ceux accordés par le fonds du logement des familles nombreuses et des sociétés de petite propriété terrienne). De même, aucune discrimination en fonction du montant des revenus n'est établie pour la prise en location des habitations édifiées par la Société nationale du logement.

Il convient néanmoins de noter que l'élimination des familles trop fortunées s'opère par voie indirecte. En effet, les limites imposées tant pour le coût de la construction que pour les normes ajoutées au fait, pour l'accession à la propriété, que le candidat doit contracter un prêt hypothécaire d'un montant au moins égal à 60 p. 100 de la valeur de la construction, constituent des garanties suffisantes qui permettent d'affirmer qu'en pratique les réalisations sociales ne bénéficient qu'à des familles dont le revenu est relativement peu élevé.

B. — *L'Etat d'Israël.*

Les organismes responsables de la construction sociale se sont donné pour tâche non seulement d'édifier des maisons agréables et saines, mais encore de les pourvoir des équipements collectifs et services annexes que doit comporter toute communauté moderne: écoles, jardins d'enfants, coopératives de production et de consommation, centres culturels, terrains de sport, etc.

Peuvent bénéficier de ces réalisations toutes les catégories de la population: salariés, nouveaux immigrants et familles résidant encore à l'étranger mais désirant s'assurer un foyer en Israël afin de venir s'y fixer de façon permanente (il est intéressant de noter que les vagues successives d'immigrants ont porté la population d'Israël de 650.000 habitants en 1948 à 1.500.000 en 1955).

La population des cités-jardins est, en majeure partie, ouvrière. Les bâtiments sont la propriété collective des habitants, chacun d'entre eux ayant sur son logement un droit d'usage héréditaire sanctionné par un bail de 99 ans.

C. — *La Grande-Bretagne.*

Les logements construits par les autorités locales sont, avant tout, des habitations ouvrières, mais elles peuvent être attribuées à des personnes appartenant à d'autres catégories sociales.

Ce sont principalement des habitations locatives.

Il ne semble pas que des plafonds de ressources soient fixés.

Jusqu'en 1949, les « Council Houses » (construites par les autorités locales) ne devaient être louées qu'aux « classes travailleuses ». Cette restriction a été supprimée. Néanmoins, les autorités locales tiennent compte des possibilités dont disposent les demandeurs pour se loger par leurs propres moyens en achetant ou louant des logements existant sur le marché.

En pratique, la répartition est effectuée selon un système de points.

D. — *L'Italie.*

Les habitations construites directement par l'Etat sont réservées au relogement des occupants de taudis, des sans-abri, etc., les loyers sont établis de telle sorte qu'ils soient toujours à la portée des familles indigentes à qui sont destinés ces logements.

Peuvent bénéficier des réalisations de l'I. N. A.-Casa toutes les personnes qui ont versé au moins une cotisation à cet organisme, à la condition de travailler dans la région où sont édifiées les constructions nouvelles et de ne pas y posséder déjà un logement. Les habitations sont soit louées aux occupants, soit vendues à tempérament. Les attributions sont effectuées par une commission, selon un système de points combiné à certaines règles de priorité. Aucun plafond de ressources ne semble fixé.

Pour les logements construits par les organismes publics tels qu'instituts provinciaux, communes, provinces, I. N. G. I. S. (Institut national pour les maisons des employés d'Etat) et les coopératives, sont exclus « ceux qui jouissent d'un revenu assujetti à l'impôt complémentaire pour une somme imposable de 150.000 lires, à l'exclusion de tout le revenu du travail et de la moitié du revenu mixte du capital et du travail ».

E. — *Les Pays-Bas.*

Les logements construits par les municipalités et les associations de construction sont loués à des personnes appartenant à la classe ouvrière ou à la petite bourgeoisie.

Le choix des locataires est laissé aux autorités locales qui fixent parfois un plafond de ressources. La subvention de l'Etat, quant à elle, est déterminée en fonction du logement et non des disponibilités financières de l'occupant et de sa capacité de payer le loyer.

F. — *Pays de l'Europe de l'Est.*

Il ne semble pas que des plafonds de ressources soient fixés. Les locataires sont désignés par les autorités compétentes (conseils du peuple, etc.).

G. — *La République fédérale d'Allemagne.*

L'objectif des entreprises de construction d'utilité publique, tel que défini par leurs statuts-types, est le suivant:

« Construire de bons logements à des prix abordables et les administrer dans l'intérêt des couches les plus larges de la population. »

Elles bâtissent donc, en vue de l'accession à la propriété ou de la location, au bénéfice des catégories les plus diverses de la population: célibataires, jeunes ménages, familles nombreuses, personnes âgées, etc. Et ceci, autant que possible, dans un cadre naturel de verdure et en veillant à pourvoir chaque communauté ainsi créée des services collectifs indispensables à la vie quotidienne: magasins d'approvisionnement, jardins d'enfants, etc...

Elles s'efforcent d'assurer, dans l'intérêt des locataires, une gestion économique des logements construits, avec la participation et la collaboration des usagers.

Il est à noter que les logements construits avec l'aide des pouvoirs publics dans le cadre du programme des constructions sociales sont réservés aux personnes assurées aux termes de la législation sociale ou à celles qui ont des revenus équivalents (750 *DM par mois ou* 9.000 *DM. par an*).

Ce chiffre est majoré de 70 DM par mois (*ou 840 DM par an*) par personne à charge.

Une majoration de 840 *DM par an* est prévue pour les invalides.

Une majoration supplémentaire de 360 *DM par an* est prévue pour les familles nombreuses comptant au moins 3 enfants. Pour les invalides et veuves de guerre, cette majoration joue à partir du deuxième enfant à charge.

H. — *La Suède.*

La société H. S. B. de Stockholm groupait, en 1955, 16.000 adhérents dans cette ville, dont soixante pour cent d'ouvriers et quarante pour cent d'employés.

Fin 1956, l'Association nationale des sociétés H. S. B., qui comptait 119.780 membres, répartis entre 187 sociétés-mères et 1.359 sociétés-filles, avait à son actif la construction de 117.065 logements répartis comme suit:

Location-participation	74.035	logements.
Location simple	37.571	—
Maisons de retraités	1.174	—
Maisons individuelles	4.285	—

La location-participation — formule suédoise par excellence — vient très largement en tête. Le « locataire » se trouve dans une position intermédiaire entre celle du copropriétaire et du locataire simple. Il possède sur son logement un droit d'usage irrévocable (*dwelling right* ou *life tenuro*), cessible et transmissible comme tout autre bien.

La cession de ce droit ne peut toutefois s'opérer librement, selon la loi de l'offre et de la demande. Elle est soumise à un contrôle qui, semble-t-il, est double et émane à la fois de la société-mère et de la société-fille. Ce contrôle a pour but d'éviter les opérations

spéculatives. Le prix de cession maximum autorisé correspond à l'apport initial augmenté des amortissements portés au compte du « locataire » pendant la durée d'occupation du logement.

La formule de location-participation présente un intérêt appréciable. Elle permet tout d'abord d'alléger l'effort personnel de celui qui désire se loger et, tout en lui conférant de solides garanties quant à l'occupation de son habitation, elle le fait bénéficier des avantages attachés à la propriété et à la gestion collectives.

Il ne semble pas que des plafonds de ressources soient fixés en Suède en ce qui concerne le bénéfice de la législation sociale du logement.

***

Nous croyons intéressant de compléter cette troisième partie relative aux bénéficiaires de la législation sociale par l'indication des conditions de ressources requises dans différents pays qui n'ont pas fait l'objet d'une étude spéciale dans le présent rapport:

En Autriche. — L'achat ou la prise en location d'une habitation construite avec le concours de subventions publiques n'est pas soumis à des restrictions en raison de la situation de fortune ou de revenus.

Au Danemark. — Pour l'attribution des logements sociaux, il est accordé une certaine priorité aux personnes dont les revenus ne dépassent pas un plafond fixé.

Ce plafond est très supérieur au revenu moyen et, dans la pratique, un nombre assez important de personnes dont les revenus dépassent le plafond fixé peuvent aussi obtenir ces logements, de sorte qu'il n'y a pas de groupe défavorisé.

En Irlande. — Aucun plafond de ressources n'est fixé pour les logements locatifs construits par les autorités locales.

Il en est de même, en accession à la propriété, pour les prêts et subventions de l'Etat.

Pour l'obtention de prêt des autorités locales en vue de l'accession à la propriété, des plafonds ont été récemment fixés.

En Norvège. — Près des trois quarts des programmes de construction sont financés à l'aide des prêts et subventions de deux organismes de prêts d'Etat, la banque norvégienne de la petite exploitation et du logement et la banque norvégienne de l'Etat pour le logement.

Pour les prêts, aucun plafond de ressources n'a été fixé.

En ce qui concerne les subventions, par contre, il existe des plafonds de revenus et de fortune qui sont d'ailleurs assez élevés.

En Turquie. — Aucun plafond de revenu n'est fixé pour l'octroi des prêts de l'Etat.

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 13 novembre 1958 sur le financement, la gestion et la vocation des H. L. M.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution en date du 11 février 1958, par laquelle il s'est saisi de l'étude des problèmes posés par le financement, la gestion et la vocation des H. L. M.

Après avoir entendu le rapport présenté par M. Léon Robert au nom de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme,

Après avoir examiné en commission les amendements au projet d'avis déposés en séance,

Après avoir pris connaissance des modifications apportées en commission au projet d'avis initial,

Considérant les différents avis déjà exprimés par le Conseil économique sur le problème du logement, notamment celui du 30 juin 1953 sur les aspects technique, administratif et financier du problème de la construction, ceux de 1952 et 1953 sur l'épargne construction, celui du 12 juillet 1956 sur l'industrialisation du bâtiment, celui du 24 juillet 1957 sur le problème de l'habitat ancien, celui du 17 décembre 1957 sur les logements économiques et familiaux et ceux de 1958 en conclusion des rapports de M. Charvet sur la part du logement dans le revenu national et M. Houist sur la politique générale du logement dans la conjoncture actuelle,

Considérant l'impérieuse nécessité d'augmenter l'effort global de construction de logements pour répondre à des besoins accrus provenant de l'insuffisance et du vieillissement prématuré du patrimoine existant, de l'évolution démographique et de la conjoncture économique et sociale,

Considérant le rôle joué par les organismes d'H. L. M. (offices publics, sociétés coopératives, sociétés de crédit immobilier et sociétés anonymes) dans le domaine du logement social, rôle que l'on peut estimer comme ayant été trop limité ces dernières années,

Considérant qu'il importe, dans le cadre de l'effort global de construction, et compte tenu de l'évolution de l'effort de reconstruction, de conférer un nouveau développement au secteur H. L. M. en raison de son expérience passée, de son caractère désintéressé et des garanties offertes par les contrôles auxquels il doit être soumis,

Considérant qu'une politique foncière appropriée est la condition préalable à un développement harmonieux et rationnel de la construction H. L. M.,

Considérant que la mise en œuvre du programme pluriannuel prévu par la loi-cadre du 7 août 1957 doit permettre une continuité indispensable à l'efficacité de la construction dans le secteur H. L. M.,

Considérant la nécessaire revalorisation des programmes en cours due à divers facteurs économiques et notamment à l'augmentation des coûts de construction et les besoins de crédits complémentaires qui en découlent,

Considérant la nécessité de faciliter le fonctionnement des organismes d'H. L. M. dans les domaines administratif, financier et social,

Considérant qu'il est souhaitable de voir poursuivre et développer les efforts entrepris pour augmenter le potentiel physique et technique des organismes d'H. L. M.,

Considérant que la vocation des H. L. M. est de construire pour les personnes et familles de ressources modestes,

Considérant que, dans le cadre d'une politique d'habitation sociale, la nécessité d'appliquer un loyer d'équilibre indispensable à une saine gestion exige l'intervention de mesures permettant d'apporter une aide particulière aux personnes et aux familles les plus défavorisées (1),

Considérant que cette vocation doit être la raison même du caractère social des H. L. M. et qu'elle doit conditionner les règles d'attribution;

Considérant que les logements mis à la disposition des foyers doivent assurer à ces derniers des conditions d'habitat satisfaisantes,

Emet l'avis (2):

A. — *Sur le financement des H. L. M.*

1. Qu'aux crédits inconditionnels prévus par la loi-cadre du 7 août 1957 au titre des prêts à taux réduit viennent s'ajouter les crédits additionnels indispensables pour maintenir le rythme de construction H. L. M. atteint au cours des dernières années et pour couvrir les charges résultant de la revalorisation des programmes antérieurs, crédits qui, pour 1959, ne sauraient être inférieurs à 45 milliards;

Que ces crédits une fois engagés, un nouveau crédit additionnel soit ouvert dans le cadre d'un programme annuel d'ensemble tendant vers la réalisation de 150.000 logements, avec priorité pour le secteur locatif;

2. Que les prêts à taux réduit soient à nouveau, dans la mesure du possible, consolidés par la caisse des dépôts et consignations suivant le système de financement traditionnel mis en œuvre jusqu'en 1957 et qui avait donné toute satisfaction (3);

3. Que les crédits inconditionnels prévus par la loi-cadre du 7 août 1957 puissent être engagés pour des opérations à réaliser au cours des années suivantes, conformément à la volonté du législateur et au principe même d'un programme pluri-annuel;

4. Que la garantie de remboursement accordée par les collectivités locales soit limitée à la fraction supplémentaire du prêt qu'elle permet d'obtenir. Que les collectivités locales soient encouragées à accorder leur garantie aux emprunts à taux normal,

(1) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. G. T. et rejeté à main levée, tendait à remplacer ce considérant par la rédaction suivante:

« Considérant qu'il convient en conséquence de rechercher tous les moyens propres à diminuer le prix de revient de la construction, tout en respectant les normes et les conditions de confort indispensables, de façon à ce que le loyer permettant l'amortissement, la gestion et l'entretien des immeubles ne dépasse pas les facultés contributives de ces personnes ou de ces familles,

« Considérant la nécessité, même avec les loyers ainsi réduits, d'envisager des mesures permettant d'apporter une aide particulière aux personnes et familles les plus défavorisées ».

(2) L'avis a été adopté au scrutin public par 132 voix « pour » et 17 abstentions (voir en annexe, scrutin n° 2).

(3) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. G. T. et rejeté à main levée tendait à ajouter à ce paragraphe l'alinéa suivant:

« Que soit envisagée à bref délai la réduction du prix de revient par la substitution aux prêts à taux réduit de prêts sans intérêt et amortissables sur une plus longue période, et par l'exonération totale d'impôts, tant des travaux de construction que de la gestion des immeubles ».

Que soient rapportées les dispositions de la récente circulaire du ministère de l'intérieur n° 514 AD/2 du 17 septembre 1958, afin que les collectivités locales puissent continuer à contracter des emprunts à taux normal auprès de la Caisse des dépôts et consignations et auprès du Crédit foncier de France, pour apporter aux H. L. M. sous forme de subventions ou de prêts, l'aide indispensable que prévoit la législation,

5. Que les moyens de financement complémentaires mis à la disposition des organismes d'H. L. M. soient facilités notamment par le concours des collectivités locales, la contribution patronale au titre de l'aide à la construction et les emprunts complémentaires à taux normal qu'ils peuvent contracter auprès des caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations (1),

6. Que les plafonds de prêts H. L. M. en accession à la propriété, fixés en valeur absolue, sans l'indexation des C. A. D., soient immédiatement relevés pour tenir compte de l'augmentation importante du coût de la construction survenue depuis août 1956 et éviter un accroissement excessif de l'apport personnel, qui freine et rend même impossible la construction en accession à la propriété pour les familles modestes.

B. — *Sur la gestion des H. L. M.*

1. — Que soit poursuivi l'effort entrepris pour simplifier et décentraliser largement les formalités de procédure et les contrôles auxquels sont soumis les organismes d'H. L. M. et que, sans procédure tracassière, les logements soient attribués de façon pleinement équitable,

2. Que les concours apportés aux organismes pour la construction et le produit des loyers soient suffisants pour permettre une saine gestion financière et administrative ainsi qu'un entretien satisfaisant des immeubles (2) (3),

Que les loyers des H. L. M., quelle que soit leur date de construction, soient calculés de façon à réaliser progressivement la parité des charges en partant de normes identiques et à égalité de service rendu (4) (5) (6),

3. Que des études soient entreprises en vue d'une adaptation plus satisfaisante du statut des différents organismes d'H. L. M. à leurs tâches respectives;

4. Que les locataires soient associés à la gestion des services sociaux nécessaires à la vie des groupes d'habitation.

(1) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. G. T. et rejeté à main levée tendait à remplacer ce paragraphe par la rédaction suivante:

« Que les moyens de financement complémentaires mis à la disposition des organismes d'H L. M. soient facilités, notamment par le concours des collectivités locales, par l'affectation obligatoire d'une partie des réserves des sociétés d'assurances et des bénéfices non distribués des entreprises indutrielles et commerciales, par les emprunts complémentaires à taux normal, qu'ils peuvent contracter auprès des caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations, par affectation de la totalité de la contribution patronale au titre de l'aide à la construction, ainsi qu'éventuellement par les modalités de financement de l'assurance chômage. »

(2) Un amendement déposé par le groupe de l'U. N. A. F. et rejeté à main levée tendait à ajouter à la fin de cet alinéa les mots: « ...et leur remplacement ».

(3) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. G. T. et rejeté à main levée tendant à ajouter à cet alinéa l'alinéa suivant:

« Que le prix de base servant au calcul des loyers soit indexé sur le salaire minimum interprofessionnel garanti qui devra luimême être modifié pour tenir compte de la charge réelle d'un logement neuf ».

(4) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. G. T. et tendant à supprimer cet alinéa a été rejeté au scrutin public par 122 voix contre 16 voix pour et 5 abstentions (voir en annexe, scrutin n° 1).

(5) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs G. G. T. et rejeté à main levée tendant à remplacer cet alinéa par les deux alinéas suivants:

« Que les prix servant de base au calcul des loyers soient réétudiés méthodiquement, en fonction de leurs éléments objectifs constituants (condition d'action des prêts, amortissements financiers et techniques, réparations, entretien, etc.),

« Que périodiquement ces prix soient revisés en fonction de données nouvelles ou complémentaires ».

(6) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. F. T. C. et rejeté à main levée tendant à ajouter le paragraphe suivant:

« Que les familles de salariés, plus particulièrement par la voie des organisations syndicales ouvrières, soient associées d'une manière plus équitable à l'ensemble des organismes consultatifs:

« Conseil supérieur des H. L. M.;

« Commission d'attribution des prêts;

« Comités départementaux des H. L. M.,

et aux conseils d'administration des offices publics d'H. L. M. ».

C. — *Sur la vocation des H. L. M.*

1. Que soit confirmée la vocation des organismes d'H. L. M. à construire des logements pour les personnes et familles de ressources modestes avec une priorité formelle et réelle en faveur des familles les plus défavorisées (1);

2. Que parallèlement à la recherche d'un prix de revient permettant d'établir un loyer susceptible, tout en couvrant les frais d'amortissement, de gestion et d'entretien, d'être accessible à l'ensemble des bénéficiaires de la législation H. L. M., des dispositions particulières soient prises au bénéfice des familles de condition modeste;

Que, notamment, comme l'a prévu l'article 54 de la loi-cadre du 7 août 1957 soit instituée une allocation spéciale d'aide aux personnes qui font un effort pour occuper un logement correspondant à leur besoin et qui sont actuellement exclues du bénéfice de l'allocation logement bien que ne disposant que de ressources très modestes (jeunes ménages sans enfant, ménages âgés, isolés);

Que cette allocation spéciale soit essentiellement temporaire et révocable lorsque les intéressés ne rempliront plus, en matière de revenus notamment, les conditions initiales qui avaient justifié l'allocation;

3. Qu'il soit remédié aux difficultés croissantes rencontrées par les familles de condition modeste pour accéder à la petite propriété:

En conséquence,

Que les maxima de prêts soient relevés automatiquement en fonction du coût de la construction;

Que les moyens de financement complémentaires destinés à la construction de l'apport initial soient renforcés, notamment par une extension des caisses auxiliaires de prêts départementales et communales; que les formalités d'emprunt auprès des caisses soient simplifiées et que les décisions prises à cet effet par les organismes d'H. L. M. soient dispensées d'approbation;

4. Que les normes des H. L. M. soient conçues de manière à permettre des conditions d'habitat, de confort et de durée satisfaisantes et obligatoirement harmonisées aux conditions d'octroi de l'allocation logement;

Qu'il soit mis fin aux remaniements successifs des normes H. L. M. qui ont retardé considérablement l'exécution des projets et qui ont instauré des restrictions dangereuses quant à la superficie, à la qualité et au confort des logements;

Que les conditions d'attribution de l'allocation logement soient assouplies en ce qui concerne les locataires d'H. L. M. anciens dont les normes ne correspondent pas exactement à celles qui sont prévues par la législation relative à cette allocation;

Que soit développée la construction de logements de 5 et 6 pièces en faveur des familles nombreuses;

5. Que soient mises au point les conditions d'intervention des organismes d'H. L. M. en faveur du logement des étudiants, des jeunes travailleurs et des vieillards, avec la préoccupation, en ce qui concerne ces derniers, de les inclure dans un cadre de vie normale.

D. — *Sur les moyens complémentaires d'une politique d'ensemble et à long terme de la construction H. L. M.*

1. Que soit mise en œuvre une politique foncière permettant aux organismes d'H. L. M. de constituer par achat ou expropriation avec payement du prix, les réserves de terrains convenablement équipés indispensables à la réalisation de programmes d'ensemble,

Que des mesures énergiques soient prises pour limiter la plus-value des terrains urbains et la spéculation dont ils font l'objet,

En conséquence,

Que les organismes d'H. L. M. bénéficient largement de l'attribution des terrains compris dans les zones à urbaniser par priorité,

(1) Un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. F. T. C. et rejeté à main levée tendait à remplacer ce paragraphe par le paragraphe suivant:

« Que prenne fin dans les délais les plus brefs le scandale des personnes et familles, notamment les jeunes ménages réduits à se loger à l'hôtel ou en meublé, aux taux de loyer exorbitants en affirmant la vocation des H. L. M. à construire des logements pour les personnes et familles de ressources modestes avec une priorité formelle et réelle en faveur des familles les plus défavorisées, tout en assurant dans la réalisation des programmes d'urbanisme une diversification territoriale des types de logement aux fins d'assurer une cohabitation harmonieuse des différentes catégories sociales. »

Qu'ils puissent obtenir directement le concours du fonds national d'aménagement du territoire,

Que les simplifications administratives récemment apportées en matière d'expropriation soient complétées par l'accélération de la prise de possession des terrains,

2. Que les organismes d'H. L. M. participent activement à la politique de rationalisation et d'industrialisation de la construction, en poursuivant le renforcement de leurs moyens physiques et en accélérant la mise en place de structures communes avec l'appui de l'administration,

3. Que des moyens de financement soient dégagés pour subventionner, tout au moins partiellement, la réalisation des équipements collectifs nécessaires à la vie économique et sociale des groupes d'habitation,

4. Qu'au cours des prochaines années le rythme de construction dans le secteur H. L. M. soit porté progressivement à 150.000 logements par an, la plus grande part étant réservée au secteur locatif, et que soient dégagés les moyens financiers nécessaires au titre des prêts à taux réduit et des primes et prêts spéciaux, ces moyens devant se situer dans le cadre d'un programme de financement pluri-annuel et être complétés grâce au renforcement des financements auxiliaires.

ANNEXE

SCRUTIN N° 1

sur un amendement déposé par le groupe des travailleurs C. G. T. et tendant à supprimer le 2e alinéa du paragraphe B. 2°.

Nombre de votants 143

Ont voté pour.............. 16
Ont voté contre.............. 122
Se sont abstenus.............. 5

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (16).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

Groupe de l'agriculture. — M. Carroué (C. G. T.).

Groupe des coopératives. — M. Gaussel.

Groupe de l'Union française. — M. Diallo (C. G. T.-U. G. T. A. N.).

Ont voté contre (122).

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Chaulet, Charruau, Descamps, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Qurin, Mlle Tribolati. MM. Vandenbussche, Vansieleghem.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Travailleurs indépendants. — M. Dewez (C. G. S. I.).

Groupe de l'artisanat. — MM. Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture. — MM. D'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Le Hénaff, Lutfalla, Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, Harasse, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Coulibaly (F. O.), Jourdain, Monthé, Pongault (C. F. T. C.).

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Dumontier, Soula.

Groupe des activités diverses. — M. Compeyrot.

Groupe des classes moyennes. — M. Millot.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe de l'habitat. — M. Robert.

Se sont abstenus (5).

Groupe de l'artisanat. — M. Boulland.

Groupe de l'Union française. — MM. Delavignette, Lawrence.

Groupe de la pensée française. — MM. May, Sauvy.

SCRUTIN N° 2

sur l'ensemble du projet d'avis relatif au « financement, gestion et vocation des H. L. M. ».

Nombre de votants........................... 149

Ont voté pour.............. 132
Ont voté contre 0
Se sont abstenus............ 17

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (132).

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Chaulet, Charuau, Descamps, Esperet, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Travailleurs indépendants. — M. Dewez (C. G. S. I.).

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture. — MM. D'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Le Hénaff, Lutfalla, Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, Harasse, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Coulibaly (F. O.), Delavignette, Jourdain, Lawrence, Monthé, Pongault (C. F. T. C.).

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Dumontier, May, Sauvy, Soula.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, de Loynes, Mabit.

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — M. Millot.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe de l'habitat. — M. Robert.

Se sont abstenus (17).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

Groupe de l'agriculture. — M. Carroué (C. G. T.).

Groupe des coopératives. — M. Gaussel.

Groupe de l'Union française. — M. Diallo (C. G. T.-U. G. T. A. N.).

Groupe des associations familiales. — M. Leroy (Louis).

M. Pisson (groupe des entreprises privées), présidant la séance, n'a pas pris part au vote.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.